

**L'Extension du contrôle des dépenses engagées
et ses rapports
avec la nouvelle comptabilité d'ordonnancement**

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mercredi 9 Mars 1938 à 16 heures

par

JEAN-MARIE BARTEL

Licencié ès Sciences

MEMBRES DU JURY

Président.....	MM. LALOUEL professeur.
Assesseurs... {	TEITGEN, agrégé.
	REUTER, chargé de cours.

IMPRIMERIE V. IDOUX
NANCY-SAINT-NICOLAS-DE-PORT

—
1938

L'Extension du contrôle des dépenses engagées
et ses rapports
avec la nouvelle comptabilité d'ordonnancement

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mercredi 9 Mars 1938 à 16 heures

par

JEAN-MARIE BARTEL

Licencié ès Sciences

MEMBRES DU JURY

Président	MM. LALOUEL professeur.
Assesseurs	TEITGEN, agrégé.
	REUTER, chargé de cours.

IMPRIMERIE V. IDOUX
NANCY-SAINT-NICOLAS-DE-PORT

1938

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. SENN (✱, ⚔, 🌿 I).

Assesseur du Doyen : M. HENRY (✱, 🌿 I).

Doyens honoraires : MM. F. GÉNY (C ✱, 🌿 I), MICHON (✱, 🌿 I).

Professeur honoraires :

MM. MAY (✱, 🌿 I).

ROLLAND (🌿 I).

MOREL (✱, 🌿 I).

GÉNY (C ✱, 🌿 I).

RENARD (🌿 I).

MICHON (✱, 🌿 I).

Maître de conférences honoraire : M. MÉLIN (🌿 I), docteur en droit.

MM. SENN (✱, ⚔, 🌿 I), professeur de Droit romain.

HENRY (✱, 🌿 I), professeur de Droit criminel.

KRÉLL (🌿 I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (🌿 I), professeur de Droit international public.

LESCOT (🌿 I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (🌿 I), professeur de Droit civil.

VOIRIN (⚔, 🌿 I), professeur de Droit civil.

F. de MENTHON (🌿 A), professeur d'Economie politique.

DURAND, agrégé de Droit privé.

MARCHAL, agrégé d'Economie politique.

TEITGEN, agrégé de Droit public.

GUITTON, docteur en droit, chargé de cours d'Economie politique.

REUTER, docteur en droit, chargé de cours de Droit public.

LAMBERT, docteur en droit, chargé de cours de Droit romain.

PERRET, docteur en droit, chargé de cours de Droit privé.

ROSAMBERT, docteur en droit, chargé d'enseignement de Droit civil de capacité.

LAPOINTE (🌿 I), secrétaire.



La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Chapitre préliminaire. — Définitions	9
Première partie. — LE CONTROLE DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES.	
Chapitre premier. — <i>L'engagement des dépenses</i>	17
Section 1. — <i>Définition de l'engagement</i>	19
Section 2. — <i>La nécessité du contrôle de l'engagement</i>	24
A. L'engagement irrégulier crée définitivement la dette de l'Etat.	24
B. Les contrôles postérieurs sont inefficaces en matière d'engagement	25
1. Contrôle de l'ordonnancement	26
2. Contrôle parlementaire	28
Chapitre deuxième. — <i>Le contrôle de l'engagement des dépenses dans les ministères</i>	39
Section 1. — <i>Historique</i>	39
Section 2. — <i>La loi du 10 août 1922</i>	46
A. Nomination des contrôleurs	46
B. Attributions	47
1. Les avis	47
2. Le visa des propositions d'engagement	48

II

3. Les rapports	52
C. La comptabilité des dépenses engagées	54
1. Objet	54
2. Caractère	55
3. La fiche de contrôle	56
4. Les livres de comptabilité	58
5. La comptabilité des crédits	59
a) Dépenses inscrites au 1 ^{er} janvier	59
b) Dépenses inscrites en cours d'exercice; corrections à apporter aux dépenses inscrites le 1 ^{er} janvier	63
6. Situations périodiques	70
Section 3. — <i>Les résultats obtenus</i>	72
Chapitre troisième. — <i>Le contrôle local de l'engagement des dépenses</i>	83
Section 1. — <i>Historique</i>	83
Section 2. — <i>Attributions du contrôleur local</i>	89
Deuxième partie. — LA RÉORGANISATION DE LA COMPTABILITÉ D'ORDONNANCEMENT.	
Chapitre premier. — <i>La comptabilité publique en droit comparé</i>	101
1. L'Italie	102
2. La Grande-Bretagne	104
3. Les Etats-Unis	105
4. L'Autriche	108
Chapitre deuxième. — <i>La nouvelle comptabilité d'ordonnement</i>	113
Section 1. — <i>La comptabilité des ordonnateurs secondaires</i>	113

III

A. L'ordonnateur secondaire	114
1. La délégation des crédits	117
2. L'ordonnancement	119
3. Les écritures de l'ordonnateur secondaire	123
B. Le contrôleur local des dépenses engagées et le trésorier payeur général	124
1. Le contrôle de l'ordonnancement	124
2. La comptabilité d'ordonnancement	130
a) Ecritures journalières	130
b) Ecritures mensuelles	132
c) Ecritures annuelles	136
Section 2. — <i>La comptabilité des ordonnateurs prin-</i> <i>cipaux</i>	138
CONCLUSION	143
BIBLIOGRAPHIE	153

INTRODUCTION

Un trait caractéristique de toute démocratie moderne est assurément la publicité donnée à l'emploi des finances, de sorte que la gestion des deniers publics s'offre au jugement de la Nation. Or, l'examen des finances françaises d'après guerre, fait apparaître le spectacle de la plus grande anarchie. Sans doute, peut-on objecter que la guerre a contribué dans une large mesure au désordre financier actuel, mais une étude approfondie du problème montre que le mal a une origine plus ancienne. On s'aperçoit en effet, que si certains grands principes de comptabilité publique datant de la Restauration avaient été rigoureusement appliqués par nos administrateurs, l'ordre et la clarté seraient restés l'apanage de nos finances.

Cet état de chose, dû comme nous le verrons à la carence des grandes administrations, n'était pas ignoré et M. Doumer pouvait déclarer en 1920, à la tribune du Sénat : « Pas plus que le Parlement, le Gouvernement n'y voit clair dans son budget, quoi d'étonnant puisque l'État n'a pas de comptabilité. Vous pouvez demander

à M. le Ministre des finances ce qu'il dépense par mois, il serait dans l'impossibilité de vous le dire ».

Cependant, voulant réagir, le Parlement votait à plusieurs reprises les dispositions, dont l'application devait lui permettre d'avoir sous les yeux à intervalles rapprochés, des situations exactes et détaillées du budget et du Trésor. Dans ce but, la loi du 30 avril 1921 prescrivait dans son article 43, la publication trimestrielle au Journal Officiel, d'un tableau indiquant le montant des recettes et des dépenses effectuées par le Trésor au cours du trimestre précédent.

L'Administration centrale fut incapable de remplir cette obligation.

L'article 131 de la loi du 17 avril 1930, ordonnait au Ministre des finances « d'adresser chaque semestre aux commissions parlementaires, les états de la situation de l'encaisse du Trésor et de la dette publique, arrêtés au 31 mars et au 30 septembre ». Cet article ne fut pas suivi d'exécution.

Une telle situation entraîne de graves conséquences, aussi bien en période de prospérité qu'en temps de crise. Dans le premier cas elle laisse apparaître des réserves s'élevant jusque vingt milliards, réserves qui en réalité n'existent pas et dont on ne peut d'ailleurs indiquer la provenance, mais sur lesquelles on ne manque pas de s'appuyer pour engager des dépenses somptuaires. Dans le second cas, il est impossible d'établir à un moment donné le montant exact du déficit, indication pourtant essentielle avant de vouloir opérer un redressement efficace.

A ce sujet un grand journal écrivait en 1935 :

« Un de nos anciens ministres des finances nous dit aujourd'hui : vous savez, ces fameux milliards qui gonflaient le Trésor, il y a quelques années; et bien ! il n'existaient pas, c'étaient des milliards fantômes.

Pour moi désormais et quoique on m'en dise, je tiens la comptabilité pour une des sciences occultes. Comment en aurais-je une autre idée ? Voici un ministre qui monte à la tribune; il jongle avec des papiers et annonce : Messieurs, le déficit est de quatre milliards. Deux mois se passent, son successeur se livre au même exercice et annonce un déficit de huit milliards. Trois mois après, arrive un nouvel acrobate, il fait sur ses dossiers quelques passes magnétiques. Passez muscade ! Le déficit a disparu, le budget est en équilibre. La semaine se passe, le ministre change, le nouveau ministre frappe sur ses dossiers et coucou, le revoilà, le déficit reparaît. Il est même cette fois de douze milliards. Vous conviendrez avec moi que cette prestidigitation s'apparente aux calculs les plus cabalistiques » (1).

Cette critique exprimait certainement l'opinion de beaucoup de Français, qui admettaient difficilement l'impuissance de l'Etat à connaître la situation exacte de ses finances, qu'elle soit favorable ou non.

Une réforme s'avérait donc urgente.

Une commission fut instituée par le décret du 21 juin 1930 pour : « étudier les améliorations et les simplifications susceptibles d'être apportées aux règles de la comptabilité publique ».

(1) *Le Matin* ; 5 juillet 1935.

D'autre part, un décret du 8 avril 1933, chargea M. Labeyrie, alors conseiller maître à la Cour des Comptes, de préparer un rapport sur la réforme de la comptabilité publique. Ce rapport, remis en novembre, a inspiré sur plus d'un point l'œuvre entreprise en cette matière.

Cette réforme s'est effectuée en plusieurs étapes, marquées par des lois ou des décrets :

le décret-loi et le décret du 25 juin 1934.

le décret du 30 octobre 1935.

la loi du 13 août 1936.

enfin, les deux décrets du 1^{er} septembre 1936.

Nous n'avons pas l'intention, dans ce modeste ouvrage, d'étudier la réforme dans son ensemble, mais de nous attacher spécialement à la dernière partie, réalisée par les deux décrets du 1^{er} septembre 1936.

Le point de la réforme, qui a retenu tout d'abord notre attention, est celui qui a trait au contrôle de l'engagement des dépenses. En effet, le premier des deux décrets étend le contrôle de l'engagement des dépenses aux opérations effectuées par les ordonnateurs secondaires (1). Cette question était restée pendante depuis 1930.

(1) L'administrateur qui ordonne les dépenses porte le nom d'ordonnateur. On distingue les ordonnateurs principaux et les ordonnateurs secondaires. Les ordonnateurs principaux émettent, soit des ordonnances directes au profit des créanciers de l'Etat, soit des ordonnances de délégation par lesquelles ils délèguent aux ordonnateurs secondaires une partie de leurs crédits budgétaires. Les ordonnateurs secondaires — préfets, intendants militaires, directeurs départementaux des administrations financières, ingénieurs des ponts et chaussées et des mines... — émettent à leur tour des mandats dans la limite de cette délégation.

Le laconique article 133 de la loi du 17 avril 1930, décidait bien l'extension du contrôle aux dépenses ordonnancées dans les départements, mais comme le fait remarquer l'exposé des motifs des décrets du 1^{er} septembre 1936, il était resté lettre morte.

Notre intention était d'étudier la mise en application de ce contrôle sur le plan local, en nous inspirant des mesures prises au chef-lieu du département de Meurthe-et-Moselle.

Or, le décret du 1^{er} septembre 1936, bien que très explicite sur les modalités d'application, n'a reçu jusqu'ici, qu'un commencement d'exécution. Certes, le Ministère des finances s'est heurté à des difficultés, principalement des difficultés d'ordre financier. Il aurait fallu créer de nouveaux fonctionnaires et la Commission des finances du Sénat a refusé les crédits nécessaires.

Nous espérons cependant, que bientôt ce décret recevra sa pleine application. Le contrôle local reposant sur les mêmes principes que le contrôle central, nous avons ainsi été amené à reprendre l'étude complète du contrôle de l'engagement des dépenses.

D'autre part une seconde mission très importante a été confiée à tous les contrôleurs centraux et locaux, c'est la tenue de la comptabilité des ordonnateurs. En effet, pour fixer avec précision l'état des finances publiques, pour pouvoir présenter un tableau clair de l'exécution du budget, une situation précise de caisse ne peut suffire, il faut en outre tenir une comptabilité exacte retraçant au fur et à mesure de la décision qui leur donne naissance, tous les faits de dépenses et de recettes résultant de la gestion des ordonnateurs.

L'ordonnance du 14 septembre 1822, dont la plupart des articles se retrouvent dans le décret du 31 mai 1862, avait organisé d'une façon précise la comptabilité des ministres. Mais comme la responsabilité ministérielle en matière financière a toujours été illusoire, et que d'autre part la comptabilité prévue n'apportait pas avec elle ses justifications (1), les Administrations centrales n'ont pas tardé à la délaisser.

« Les services de la comptabilité centrale des ministères ont été relégués au second plan alors que leur importance capitale exigeait une forte organisation et des agents expérimentés. Chaque fois qu'il s'est agi de réaliser des économies, ce sont surtout les crédits du personnel attaché à la comptabilité administrative qu'on s'est empressé de réduire, alors que s'acroissaient sans mesure les autres services de tous les ministères » (2).

L'exposé des motifs des décrets du 1^{er} septembre 1936 est plus catégorique encore, il nous apprend que « les prescriptions anciennes avaient été progressivement perdues de vue et qu'en fait les comptabilités admi-

(1) Il s'agit des justifications des opérations décrites dans la comptabilité. Les pièces justificatives des droits des créanciers étaient jusqu'en 1937 remises au comptable chargé du paiement. Elles ne pouvaient donc être jointes à la comptabilité des ordonnateurs.

(2) G. Lachapelle. La réforme de la comptabilité publique.
— Revue politique et parlementaire, 10-11-34.

nistratives des ministères avaient cessé depuis longtemps d'être tenues » (1).

Il fallait donc de toute nécessité réorganiser cette comptabilité sur des bases nouvelles et solides, en tenant compte de la leçon de l'expérience illustrée par la formule « l'Administration française agit, elle ne tient pas de comptes » (2).

Reconnaissons que dans ce but, la meilleure solution a été choisie. On a confié aux contrôleurs des dépenses engagées, agents directs du Ministre des finances, le soin de tenir la comptabilité des ordonnateurs. L'exercice de leurs fonctions et en particulier la tenue de la comptabilité des engagements de dépenses leur fournit les premiers éléments de la comptabilité des ordonnancements. Les contrôleurs locaux tiennent la comptabilité des ordonnateurs secondaires qui relèvent d'un même département. Dans chaque ministère, le contrôleur des dépenses engagées centralisant les comptabilités élémentaires, dresse ensuite la comptabilité générale du Ministère.

Ainsi le contrôleur des dépenses engagées, qui à l'origine était essentiellement l'agent d'un contrôle préventif, se voit confier à l'heure actuelle concurremment à sa tâche initiale, une autre mission non moins importante. Il devient par là même un agent de contrôle a posteriori,

(1) Cependant les Ministères des Travaux publics et de la Guerre avaient continué à tenir une comptabilité propre.

(2) M. de Grandsaignes d'Hauterives. La réforme de la comptabilité publique. — Conférence faite le 22 décembre 1936, sous les auspices de l'Institut de droit comparé. Paris.

car désormais, grâce à son concours, la comptabilité fournira très rapidement ses résultats. Les comptes ministériels, après l'examen de la Cour des Comptes, pourront être soumis dans des délais très courts après la clôture de l'exercice, à la sanction du Parlement. Notre étude portera donc sur les deux ordres d'attributions du contrôleur. Dans la première partie nous verrons comment s'effectue le contrôle de l'engagement des dépenses, dans la seconde nous étudierons la tâche du teneur de comptabilité.

Auparavant nous allons préciser dans un chapitre préliminaire très court, la signification de certains termes déjà rencontrés : comptabilité administrative, comptabilité de caisse, comptabilités d'ordonnancement et de paiement qui peuvent prêter à confusion.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

DÉFINITIONS

C'est une œuvre malaisée que de vouloir donner une définition personnelle de la comptabilité. De nombreuses définitions ont été proposées par divers auteurs. En nous inspirant de ces précédents, efforçons-nous surtout d'être simple.

La comptabilité a pour but essentiel de permettre, à un moment donné, l'établissement d'un tableau clair, sincère et complet de la situation financière de l'organisme envisagé. Il s'agit de suivre une gestion par des chiffres, en analysant les opérations de chaque jour et en les rangeant méticuleusement en vue de l'établissement automatique de tableaux résumés saisissants.

La comptabilité publique a aussi ce but, mais elle s'applique à la gestion des deniers publics, les deniers de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics, c'est-à-dire de toutes les collectivités publiques.

Mais la comptabilité publique n'est pas faite seulement pour renseigner, elle doit aussi permettre et faciliter le contrôle de l'emploi des deniers publics, contrôle de l'autorité supérieure et surtout quand il s'agit de l'Etat, contrôle des représentants de la Nation.

On peut donc définir la comptabilité publique comme l'ensemble des règles suivant lesquelles sont établis, rendus, apurés, les comptes des deniers publics de l'Etat (1).

Notre intention est de nous attacher à l'étude de l'exécution du budget, uniquement du point de vue des dépenses.

L'opération de dépense publique se décompose en plusieurs phases : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, qui constituent autant d'actes successifs du règlement de la dépense et dont nous allons brièvement rappeler la définition.

A la source même de la dépense nous trouvons l'engagement. C'est l'accomplissement par un administrateur d'un acte qui rend l'Etat débiteur. Une fois la dépense consommée, il s'agit de déterminer exactement son montant. Celui-ci résulte, soit d'une application directe des lois et règlements en vigueur en dehors de toute intervention des créanciers — il en est ainsi pour les traitements et les pensions — soit de l'examen des pièces justificatives fournies par le créancier. Dans ce dernier cas, l'administrateur contrôle les fournitures livrées ou constate la réalité du service fait, il est alors en mesure de liquider la dette de l'Etat.

(1) H. A. Leotard. — Le décret du 31 mai 1862 et la réforme de la comptabilité publique. Thèse Paris. 1935.

L'ordonnancement (1) se traduit par l'établissement d'un titre de paiement dans lequel l'administrateur ordonne au comptable le paiement de la dette, ceci en application d'un des principes fondamentaux de notre droit financier qui exige l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable (2).

Engagement, liquidation, ordonnancement, sont donc effectués par l'ordonnateur, alors que l'exécution du paiement est obligatoirement confiée à un comptable. C'est ce dernier qui remet aux créanciers de l'Etat, après certaines vérifications, les sommes qui leur sont dûes.

Ces diverses phases se succèdent mais elles peuvent être séparées par des délais plus ou moins longs, elles s'échelonnent donc dans le temps. L'ordonnancement n'a lieu qu'après la livraison de la fourniture ou l'exécution du service, il dépend de la production des mémoires et de la célérité avec laquelle l'ordonnateur effectue la liquidation. Pour avoir des données précises sur l'exécution du budget, il est intéressant de pouvoir fixer à une date déterminée le montant des engagements, des ordonnancements et des paiements, ce qui conduit à établir trois ordres de comptabilités. Le contrôle exercé à chacun de ces trois stades acquerra son efficacité en s'appuyant sur la comptabilité correspondante.

La comptabilité d'engagement, en saisissant les dépenses au moment même où elles prennent naissance, a pour but de fixer immédiatement, d'une manière très

(1) Article 82 du Décret du 31-5-1862.

(2) Article 17. D. 31-5-1862. — Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable.

approchée, la situation d'un budget en cours d'exécution. On conçoit tout son intérêt puisqu'elle permet d'associer presque au jour le jour, la réalisation et la prévision.

La comptabilité d'ordonnancement vient, mais avec un peu de retard, préciser exactement le montant des dépenses effectuées. Elle enregistre par ministère et tout d'abord sur le plan local, les mandats émis par chacun des ordonnateurs secondaires relevant du département ministériel considéré. Ces mandats sont classés par chapitre budgétaire, suivant l'imputation donnée aux dépenses qu'ils doivent éteindre. Les comptabilités élémentaires sont centralisées au ministère, de telle manière que les opérations soient groupées à la fois par nature et par période, afin de faciliter le contrôle postérieur. De la comptabilité d'ordonnancement sont enfin déduits les comptes des dépenses budgétaires, qui permettent de suivre chapitre par chapitre, l'emploi des crédits ouverts par la loi des finances.

Enfin la comptabilité de paiement enregistre, à la date où ils sont effectués, les paiements de toutes les dépenses publiques. Seul le paiement clôt définitivement l'opération de dépense. Il existe en effet des dépenses sans engagement ni ordonnancement préalables, mais le paiement subsiste dans tous les cas.

Les deux comptabilités d'ordonnancement et de paiements ne sont pas indépendantes, des rapprochements périodiques sont nécessaires pour déterminer les restes à payer. En effet un ordonnancement non suivi d'une sortie de numéraire ne constitue qu'une dépense apparente, la comptabilité des ordonnancements ne saurait

donc fournir à elle seule une image fidèle de l'exécution des dépenses. De son côté la comptabilité des paiements est tardive et incomplète, car elle ne fait pas état des sommes mandatées et non payées.

A côté de cette terminologie qui se rattache aux diverses phases de la dépense, existent d'autres expressions ayant une signification plus large et par là même moins précise. Voyons ce qu'on entend par comptabilité administrative et comptabilité de caisse.

La comptabilité administrative a été entendue de manière différente suivant les époques. Le décret du 31 mai 1862 l'oppose à la comptabilité législative — ensemble des règles budgétaires — et à la comptabilité judiciaire — ensemble des règles relatives aux organes de contrôle et au contrôle même des comptes. — La comptabilité administrative est envisagée par le décret d'une manière très large. Elle englobe à la fois la comptabilité des ordonnateurs, la comptabilité des comptables et enfin la comptabilité générale des finances. Depuis 1862, le terme a perdu son sens large. Les décrets du 30 octobre 1935 et du 1^{er} septembre 1936 employant ce vocable, ne visent que la comptabilité des décisions portant exécution budget, c'est-à-dire la comptabilité tenue par les ordonnateurs. Cette comptabilité doit enregistrer à la fois les mandats de paiement et les titres de recettes émis par les administrateurs.

Quant à la comptabilité de caisse, c'est la comptabilité des opérations matérielles de recouvrement et de paiement. Le caissier, au début de sa gestion, part avec un certain solde; il effectue divers recouvrements et paiements dont il tient la comptabilité, la balance de ces

deux sortes d'opérations ajoutée ou retranchée à son encaisse initiale lui donne le nouveau solde.

Cette comptabilité de caisse est tout à fait distincte de la comptabilité administrative. Logiquement, le caissier doit avoir une seule mission : obtenir du véritable créancier une quittance libératrice pour le Trésor.

PREMIÈRE PARTIE

Le Contrôle
de l'engagement des dépenses

CHAPITRE PREMIER

L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

C'est seulement en 1789 que furent pleinement posés les principes consacrant la souveraineté financière de la Nation (1). L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme proclame expressément que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement et d'en suivre l'emploi ».

(1) Sous l'Ancien Régime, l'impôt nouveau devait être, en principe, consenti par les Etats Généraux. Ces derniers remplirent ce rôle avec plus ou moins d'efficacité, selon les époques. Lorsqu'ils ne furent plus réunis, principalement au 18^e siècle, les Parlements exercèrent un certain contrôle sur les lois de finances. Mais en 1787, le Parlement de Paris se refusa, lorsqu'on voulut lui faire enregistrer de nouveaux édits en matière financière, et demanda la convocation des Etats Généraux. (Voir sur cette question : Esmein. Cours élémentaire d'Histoire du Droit Français, p. 529).

La Constitution de 1875 affirme la responsabilité solidaire des ministres devant les Chambres quant à la politique du Gouvernement, et la responsabilité individuelle de chacun d'eux quant à leurs actes personnels.

En effet, nos administrateurs ne peuvent accomplir leur mission, qui se traduit toujours par des actes financiers, sans une autorisation préalable du Parlement. Cette autorisation se concrétise dans le vote du budget : état de prévision des recettes à recouvrer et des dépenses à effectuer pendant une période déterminée.

Mais la souveraineté financière de la Nation ne serait qu'un vain mot si les prescriptions édictées par la loi budgétaire n'étaient pas observées au cours de l'exécution du budget. Il ne suffit donc pas que la Nation, par l'entremise du Parlement, donne l'autorisation nécessaire, mais il faut que la loi budgétaire soit rigoureusement respectée, surtout au point de vue de l'exécution des dépenses. En particulier, il est indispensable que les ministres maintiennent leurs dépenses dans la limite des crédits budgétaires.

L'expérience a montré que l'application de cette règle constituait un problème très difficile à résoudre. Or, les dépassements de crédits ont leur origine, pour la plupart des cas, dans des engagements de dépenses irréguliers. Revenons donc à la notion délicate de l'engagement.

SECTION I

DÉFINITION DE L'ENGAGEMENT

D'une façon très générale on peut ainsi définir l'engagement : toute décision, quelle qu'en soit la forme, dont l'exécution rendra l'Etat débiteur.

Cette définition au sens large englobe à la fois les décisions du pouvoir législatif — ainsi les lois autorisant la création de services publics — et les décisions du pouvoir exécutif. Or, ce sont ces dernières qui nous intéressent particulièrement. Nous entendons donc par engagement, dans un sens plus restreint : toute décision administrative ayant pour conséquence de créer une dette de l'Etat.

Une instruction interministérielle (1), donne dans ce sens une définition détaillée de l'engagement : « Tout décret ou arrêté, toute décision, convention ou com-

(1) Intruction interministérielle du 16-11-1927, sur la comptabilité des dépenses engagées.

mande, et en général tout acte ou mesure quelconque qui implique directement ou indirectement pour le présent ou pour l'avenir une création ou une augmentation de dépenses publiques, constitue un engagement de dépense. Exceptionnellement, certaines dépenses qui résultent de faits indépendants de la volonté des administrateurs sont engagées sans décision ».

Nous devons cependant remarquer que cette définition contient encore beaucoup d'imprécisions et que les termes employés visent à dessein, un domaine très vaste d'actes, pouvant constituer des engagements de dépenses. L'instruction note d'ailleurs que « la complexité des services ne permet pas de définir d'une façon précise et uniforme le moment où se contracte un engagement de dépenses. D'une manière générale, dans la marche d'une affaire, l'engagement de dépenses prend naissance dès l'instant de la décision qui paraît susceptible d'avoir ultérieurement comme conséquence une consommation de crédits, alors même que cette décision n'ouvrirait pas par elle-même, un droit au profit d'un créancier déterminé. Préalable à tout commencement d'exécution, l'engagement précède a fortiori, la liquidation et l'ordonnancement dans le processus des opérations qui concourent à la dépense ».

Ces considérations nous montrent bien les difficultés rencontrées quand on veut caractériser l'engagement comme un acte juridique formel et il faut reconnaître que dans certains cas « rien n'est plus difficilement saisissable qu'en engagement de dépenses » (1).

(1) XXX. — Le contrôle de l'engagement des dépenses. — Revue politique et parlementaire. 10-9-1923.

Attachons-nous donc au sens restreint de l'engagement : décision administrative qui a pour conséquence de créer ou d'augmenter une dette de l'Etat — et voyons les règles qui s'appliquent à cette phase de la dépense.

On distingue communément, parmi les dépenses autorisées par la loi budgétaire, les dépenses permanentes et les dépenses éventuelles. Les dépenses permanentes sont celles qui se reproduisent chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont créées. Elles constituent une quote-part fort importante des dépenses budgétaires; citons, les arrérages de la dette publique et les pensions; toutes les dépenses de personnel, c'est-à-dire les traitement, les indemnités et d'une façon générale, les émoluments accessoires attachés à la fonction; enfin, les loyers, les assurances, les abonnements divers, etc...

Quant aux dépenses éventuelles, ce sont celles qui nécessitent une autorisation administrative spéciale pour chacune d'elle et dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices sont prévues par l'acte même qui les autorise. Elles sont constituées surtout par des dépenses de matériel et font l'objet en général, de marchés, de travaux ou de fournitures (1).

(1) Quand le montant des dépenses n'excède pas 6000 frs, il peut être procédé à des achats sur simples factures.

Les marchés sont passés soit par adjudication, soit de gré à gré.

Les marchés de fournitures dont la dépense totale n'excède pas 80.000 frs, peuvent être passés de gré à gré. Au dessus de cette somme, et en dehors de certains cas, limitativement déterminés, les marchés doivent être passés par adjudication avec concurrence et publicité (D. 16-9-1929; D.P. 1929. 4. 319).

Si les ministres ont une certaine latitude dans l'engagement des dépenses éventuelles, ils n'ont que peu ou pas d'action sur les dépenses permanentes. Mais pour les unes comme pour les autres, lorsqu'ils procèdent à leur engagement, ils sont dans la stricte obligation de respecter les cadres établis par la loi budgétaire.

Il leur est interdit d'effectuer, relativement à chaque chapitre budgétaire, des dépassements de crédits, ou d'engager une dépense sans crédit (1), ou d'opérer des virements entre les différents chapitres.

Mais une étude de l'exécution des budgets de la troisième République, nous montre que les dépassements de crédits ont toujours été la règle et qu'ils ont d'ailleurs augmenté avec le flot montant des dépenses (2). Dans la plupart des cas, ces dépassements de crédits étaient engagés sans l'autorisation du Parlement. Les conséquences d'un tel état de choses étaient graves, tout d'abord les volontés du Parlement n'étaient pas respectées, d'autre part, lorsque les dépassements de crédits n'étaient pas compensés par des excédents de recettes, ils venaient grossir le volume de la dette publique.

Contre ces abus, une réaction très vive se produisit, mais comment contraindre les ministres dépensiers à rester dans les limites des crédits budgétaires ? Deux

(1) Article 41 du décret du 31-5-1862.

Les ministres ne peuvent sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, n'y engager aucune dépense nouvelle avant qu'il eut été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit.

(2) Pour la période contemporaine voir le tableau page 80.

systèmes étaient possibles : renforcer le contrôle a posteriori en hâtant la reddition des comptes et en fixant le dépôt et le vote de la loi de règlement, à des dates aussi rapprochées que possible de la clôture de l'exercice; on a préféré, à la fin du siècle dernier, recourir à un contrôle a priori, le contrôle de l'engagement des dépenses. On a voulu s'attaquer à la source même de la dépense irrégulière, en invoquant d'une part, le fait que l'engagement irrégulier entraîne fatalement une dette pour l'Etat et d'autre part, l'inefficacité totale des contrôles postérieurs.

SECTION II

NÉCESSITÉ DU CONTROLE DE L'ENGAGEMENT

A. L'ENGAGEMENT IRRÉGULIER CRÉE DÉFINITIVEMENT LA DETTE DE L'ÉTAT.

Il ne saurait en être autrement. On a dit, et des propositions de loi ont eu lieu en ce sens, « puisque l'acte juridique de l'engagement est irrégulier, il suffit de le frapper de nullité »; solution logique à première vue, mais qui aurait de très fâcheuses répercussions. Tout d'abord elle serait extrêmement dure pour le tiers, qui de bonne foi ne peuvent savoir si l'administrateur commet ou non, une infraction budgétaire. Au moment où l'on déciderait de la nullité du contrat, l'entrepreneur ou le fournisseur ayant satisfait à ses obligations n'attendrait plus que le paiement. Ce serait faire retomber sur lui, le poids d'une faute dont il n'est pas responsable, et ceci aurait évidemment pour conséquence, de porter

un coup sérieux au crédit de l'Etat (1). Une telle éventualité amènerait d'ailleurs les fournisseurs à s'assurer contre le risque couru, par une notable élévation des prix. Donc un engagement de dépenses, même irrégulier, emporte nécessairement le payement de la dette ainsi créée.

B. LES CONTROLES POSTÉRIEURS SONT INEFFICACES EN MATIÈRE D'ENGAGEMENT.

On pourrait songer à éviter ces engagements irréguliers en appliquant rigoureusement certains contrôles postérieurs, en particulier le contrôle de l'ordonnancement et le contrôle parlementaire. Mais l'étude des faits, nous montre que ces contrôles sont restés inefficaces, en voici les causes.

(1) Nous devons noter que les intéressés pourraient agir contre l'Etat au titre de l'enrichissement sans cause et obtenir par cette voie, une partie tout au moins du prix qui leur aurait été dû au titre du contrat.

Peut être même, pourraient-ils intenter contre l'Etat, une action en dommages-intérêts pour obtenir réparation intégrale du préjudice que leur aurait causé l'annulation du contrat. Cette action serait fondée sur la faute de service, qu'aurait commise l'Administration en engageant irrégulièrement la dépense, pour opposer ensuite à son débiteur l'irrégularité de la dette (Voir Conseil d'Etat : *Protectorat du Tonkin*, 23-1-31 [Lebon p. 82]; *Société des chantiers maritimes du Midi*, 7-6-30 [S. 31-3-57]).

1. *Le contrôle de l'ordonnancement.*

Aucun denier ne peut sortir des caisses de l'Etat sans une ordonnance de paiement émise par un ordonnateur. L'ordonnance impute la dépense sur un crédit budgétaire et donne l'ordre au comptable de payer (1).

Il est alors facile de repérer un dépassement de crédit, il suffit de vérifier avec soin l'imputation de la dépense et la disponibilité des crédits visés. Cette dernière, relativement au chapitre budgétaire intéressé, résulte immédiatement d'une comparaison entre les crédits ouverts et le montant des ordonnances déjà émises.

Ce contrôle existe, il est mis en œuvre par la Direction du mouvement général des fonds, qui reçoit du ministère toutes les ordonnances de paiements accompagnées des pièces justificatives réglementaires. La Direction du mouvement général des fonds, s'assure en outre, que le montant de l'ordonnance ne dépasse pas la somme fixée par le décret de distribution mensuelle des fonds. Si ces conditions ne sont pas remplies, la Direction refuse son visa et ce refus constitue un obstacle absolu au paiement de l'ordonnance. Ce contrôle ainsi compris n'empêchera pas le dépassement de crédit, puisque l'engagement irrégulier a créé la dette, mais pour que cette dette soit éteinte, le ministre ordonnateur va être dans l'obligation de demander aux Chambres un crédit supplémentaire, et cela, immédiatement.

(1) Article 11. Décret 31-5-1862.

Toute ordonnance de paiement ou tout mandat énonce l'exercice, le crédit ainsi que les chapitres et si il y a lieu les articles auxquels la dépense s'applique.

Ce résultat serait très intéressant, le Parlement connaîtrait immédiatement les dépassements de crédits dans leur détail au lieu de se voir saisi d'un cahier de crédits supplémentaires en fin d'exercice.

Malheureusement, ce résultat est loin d'être atteint. La Direction du mouvement général des fonds ne refuse pas son visa le cas échéant. En effet, le Ministre des finances, par solidarité ministérielle, hésitera à mettre son collègue dans l'obligation d'affronter immédiatement le contrôle du Parlement. Enfin, le visa d'une ordonnance irrégulière n'est pas pour lui un acte qui engage d'une manière certaine et immédiate sa propre responsabilité. Il en serait autrement si le Ministre des finances ne pouvait plus, par la suite, satisfaire, aux demandes régulièrement autorisées, car ce serait lui qui devrait demander au Parlement des crédits supplémentaires. Mais il peut dissimuler ces irrégularités pendant un laps de temps assez long, en puisant dans les fonds que le Trésor met à sa disposition. L'irrégularité peut ainsi n'être dévoilée qu'au jour voulu par le Gouvernement. Les crédits sont glissés au moment opportun dans un cahier de crédits supplémentaires mieux justifiés. Le Ministre des finances peut même attendre la loi de règlement qui, jusqu'à ces derniers temps, n'a été votée que plusieurs années après la clôture de l'exercice. Par ce procédé, il laisse à ses successeurs le soin de se tirer d'affaire.

Le contrôle de l'ordonnancement reste donc inefficace, il ne peut prévenir directement les dépassements de crédits, il ne peut non plus les arrêter indirectement en les rendant publics au moment de leur ordonnancement.

2. *Le contrôle parlementaire.*

Quant au contrôle parlementaire (1), on peut affirmer que depuis 1870, il est à peu près inexistant. Nous verrons, dans notre deuxième partie, les efforts soutenus qui, depuis deux ans, ont été réalisés en vue de sa restauration.

Analysons tout d'abord rapidement le mécanisme de ce contrôle et nous étudierons ensuite les causes qui l'ont rendu inopérant.

Le Parlement ayant, par le vote du budget, arrêté et autorisé les dépenses et les recettes de l'Etat, doit naturellement pouvoir se rendre compte, lors de la clôture de l'exercice, si les prescriptions édictées ont bien été observées. En un mot il doit s'assurer de la bonne exécution du budget. Comme il n'a ni les loisirs, ni la compétence nécessaire, pour étudier en détail les comptes produits, un organe technique indépendant, la Cour des Comptes, prépare les bases du contrôle parlementaire.

Après la clôture de l'exercice, chaque ministère dresse le compte définitif des dépenses afférentes audit exercice (2). Ce compte établi d'une manière uniforme d'après les résultats fournis par la comptabilité admi-

(1) Cette étude du contrôle parlementaire ne tient pas compte des réformes apportées depuis 1935.

(2) Article 152; Décret 31-5-1862 : Les ministres présentent à chaque session des comptes imprimés de leurs opérations pendant l'année précédente.

nistrative (1), indique avec la division suivie par le budget, pour chacun des chapitres, les crédits définitifs, les dépenses constatées, les paiements effectués et les restes à payer, enfin les annulations de crédits à opérer. Une comparaison est faite avec les crédits de l'exercice précédent et les différences font l'objet d'une explication sommaire.

Le Ministre des finances, outre le compte définitif de ses dépenses établit le compte définitif des recettes qui présente par nature de recette, les droits constatés et les recettes effectuées. Il prépare également le compte général de l'Administration des finances qui englobe toutes les opérations des ordonnateurs et les comptes individuels des comptables. Ce compte forme la base sur laquelle repose le règlement législatif.

Un premier examen de ces comptes est effectué par la Commission de vérification des comptes des ministres (2), commission composée de neuf membres choisis chaque année par le Chef d'Etat, parmi les membres du Sénat, de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Cette commission arrête au 31 décembre et à la clôture de l'exercice, les écritures des registres de comptabilité des ministères.

(1) Article 296; Décret 31-5-1862. Une comptabilité centrale établie dans chaque ministère constate toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses.

(2) Cette commission est prévue par l'article 192. D. 31-5-1862.

Elle compare ensuite, lorsque les comptes sont établis, d'une part le compte général de l'Administration des finances aux résultats des registres de la comptabilité publique, d'autre part les comptes des ministres aux résultats des registres de comptabilité des ministères. Les observations de la commission sont consignées dans un procès-verbal ou rapport, officiellement communiqué au Ministre des finances et au Parlement. Les comptes sont ensuite envoyés à l'organe technique du contrôle a posteriori, la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes, qui juge les comptes des comptables, est particulièrement bien qualifiée pour examiner les comptes ministériels et vérifier l'exactitude de leurs résultats. Elle rend deux déclarations générales de conformité qui résultent des comparaisons effectuées entre les comptes des comptables d'une part, les comptes généraux des ministères et le compte général de l'Administration des Finances d'autre part.

Chaque année la Cour des Comptes adresse au Chef de l'Etat un rapport dans lequel elle relève les infractions budgétaires constatées au cours de son examen, formule les critiques qui lui paraissent justifiées à l'égard de certaines gestions, présente des vues de réforme et d'amélioration. Ce rapport est accompagné des référés qu'elle a pu adresser au Ministre et des réponses qui lui ont été faites.

Le Parlement est ensuite saisi du projet de loi portant règlement de l'exercice, projet qui doit être déposé au plus tard dans les premiers jours de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice. Le projet est examiné par les Commissions des comptes définitifs de cha-

que Chambre. Le Parlement ainsi éclairé par tous ces travaux de contrôle, peut exercer une vérification efficace, et, le cas échéant, engager la responsabilité des ordonnateurs ou même plus simplement infliger un blâme au ministre qui aurait commis des infractions budgétaires trop graves, ce qui obligerait ce dernier à démissionner.

La loi de règlement, arrête le montant des dépenses de l'exercice et les restes à payer, annule les crédits non utilisés ou reporte certains de ces crédits, fixe les droits et produits constatés et recouvrés; enfin établit la balance des recettes et des dépenses, c'est-à-dire arrête l'excédent ou le déficit de l'exercice, qu'elle impute soit au budget suivant, soit en augmentation ou en diminution des découverts du Trésor.

Ce contrôle parlementaire et tout le contrôle a posteriori d'ailleurs, semble donc théoriquement établi sur des bases solides. En parcourant ses diverses phases : établissement et arrêt des comptes, examen par un organe de contrôle spécialisé, consécration législative, il ne vient pas à l'idée de douter de son efficacité. Mais cela n'est qu'un point de vue théorique; les faits montrent que de nombreuses causes se conjuguent pour réduire ce contrôle à peu près à néant au moins jusqu'à l'année dernière.

Le véritable vice du système, c'est le retard avec lequel sont produits les comptes, ce qui entraîne le dépôt du projet de règlement parfois plus de dix ans après la clôture de l'exercice. Les ordonnances de la Restauration avaient établi des délais assez courts de production des comptes et pendant longtemps le contrôle par-

lementaire a eu sa raison d'être. Mais après la guerre de 1870, des retards importants se sont produits. Au printemps de l'année 1887, la Chambre des députés se trouvait en présence de treize budgets à la fois. En 1911 le dernier budget réglé était celui de 1901. La grande guerre bouleversant les finances publiques a encore accentué ces retards. En 1923 on n'avait plus rendu de comptes depuis 1915. En 1931, le dernier compte publié antérieur à 1921 était le compte de 1917. Jusqu'à l'année dernière les retards restent importants. Comme le témoigne le tableau suivant (1), annexé au rapport de M. le Sénateur Mauger, Président de la commission des comptes définitifs du Sénat, sur le projet de loi portant règlement de l'exercice 1917 et voté seulement en 1935, un retard considérable affecte la reddition de tous les comptes ministériels et même du compte général de l'Administration des finances. M. Mauger soulignait la gravité d'un tel état de choses, tout en reconnaissant qu'un effort sérieux était entrepris pour combler ces retards. Il notait alors :

« Les rapports concernant les exercices 1921, 1922, 1923, 1924, vont être incessamment déposés sur le bureau du Sénat. D'autres projets sont actuellement en instance devant la Chambre, ils se rapportent aux exercices suivants :

(1) Ce tableau est soigneusement mis à jour lors du dépôt de chaque projet de loi de règlement. Nous avons choisi à dessein le tableau annexé au projet de loi de règlement de l'exercice 1917, pour montrer l'état de reddition des comptes de 1935.

Extrait d'un tableau annexé au rapport de M. Mauger, Président de la Commission des comptes définitifs du Sénat, sur le projet de loi portant règlement de l'exercice 1917 (1).

	Date de la reddition du dernier compte ou document	Gestion ou exercice correspond ¹
Compte général de l'administration des finances.	Octobre 1934.	1927
Déclarations générales de conformité.	Octobre 1934.	1925
Rapport et procès-verbal de la commission de vérification des ministres.	—	—
Comptes ministériels.		
Finances dépenses.	Janvier 1935.	1928
Finances recettes.	Octobre 1934.	1927
Services judiciaires.	Mars 1934.	1926
Services pénitentiaires.	Octobre 1934.	1927
Affaires étrangères.	Avril 1934.	1925
Intérieur.	Octobre 1933.	1925
Guerre et poudres.	Février 1935.	1927
Marine militaire.	Juillet 1934.	1926
Instruction publique.	Juin 1934.	1927
Commerce et industrie.	Mai 1934.	1926
Travail.	Décembre 1933.	1925
Colonies.	Novembre 1934.	1925
Agriculture.	Mai 1934.	1925
Travaux publics.	Janvier 1935.	1928
P. T. T.	Avril 1934.	1931-32
Marine marchande.	Décembre 1933.	1927
Aéronautique.	Mars 1933.	1927
Pensions.	Juin 1933.	1927

(1) Documents parlementaires. Sénat. 1935. A. n° 254.

avant la coupure (1) : 1918-1919-1920.

après la coupure : 1925-1926-1927-1928.

Il faut noter que les cinq projets se rapportant aux exercices 1919, 1920, 1926, 1927, 1928, ne sont pas en état de règlement, puisque de nombreux comptes ministériels n'ont pas encore été transmis à la Cour des Comptes, qui se trouve ainsi empêchée de prononcer les déclarations de conformité, base du règlement législatif ».

Les errements anciens ont donc persisté et se sont même aggravés depuis la grande guerre. Ce n'est qu'au cours de ces dernières années qu'une vigoureuse offensive a eu lieu contre ces retards qui enlèvent toute valeur aux documents produits. Notre deuxième partie étudiera l'œuvre réalisée dans ce domaine, mais on ne peut oublier que depuis 1870, aucun compte n'a pu être produit dans les délais réglementaires.

Il ne suffit d'ailleurs pas que les comptes soient produits sans retard, pour qu'ils constituent la base d'un contrôle a posteriori efficace, mais il faut encore que ces comptes soient authentiques, c'est-à-dire qu'ils traduisent fidèlement l'administration de chaque ministre. Ces comptes sont établis, comme nous l'avons vu, d'après les données de la comptabilité administrative. Mais, depuis 1870, les comptabilités élémentaires établies par les ordonnateurs secondaires ont cessé d'être centra-

(1) La loi du 29-12-1923 a opéré une coupure entre les opérations financières accomplies de 1914 à 1920 et les opérations accomplies à partir du 1^{er} janvier 1921 qui constitue le point de départ de la période normale. Cette loi autorise l'emploi de méthodes simplifiées pour apurer les comptes de guerre.

lisées et même d'être tenues. Les administrateurs, invoquant la lourdeur de leur tâche et n'ayant pas à justifier de leurs opérations avec pièces à l'appui, se sont contentés de tenir simplement états (1) des ordonnances émises en vue de suivre la gestion des crédits. Aussi, en fin d'exercice, lors de l'établissement des comptes ministériels, ils en sont réduits à demander les éléments de leur comptabilité aux agents du Trésor. Ces derniers en effet, devant contrôler la disponibilité des crédits et la régularité de la dépense, ont été amenés à tenir eux-mêmes une comptabilité administrative.

Il en résulte que « les comptes ministériels sont établis au moyen d'extraits de la comptabilité tenue par les comptables du ministère des finances » (2).

Dès lors le rapprochement des deux comptabilités ne signifie pas grand-chose; la base même du contrôle des ordonnateurs n'a plus aucune valeur.

Enfin la Cour des Comptes s'est trouvée pendant une longue période dans l'impossibilité de produire avec célérité son rapport annuel. L'article 15 de la loi du 21-4-1832 ordonnait en effet, l'impression et la distribution aux Chambres du rapport dressé chaque année par la Cour des Comptes. Mais l'article 461 du décret du 31-5-1862 a créé une cause d'ajournement de la publication, en stipulant quelle devait être subordonnée à la production des réponses par les ministres intéressés. La Cour des

(1) Ces états n'ont bien entendu aucune valeur comptable.

(2) Maulion : *Rapport sur la réforme de la comptabilité publique*. D.P. Sénat. 1936. Annexe n° 586.

Comptes soulignait, que le retard de production de ce rapport « est uniquement imputable aux administrations qui produisent leurs réponses avec une lenteur parfois intentionnelle » (1).

Il est naturel qu'avec deux vices originels aussi graves : retard et manque d'authenticité des comptes, le contrôle a posteriori n'intéresse que médiocrement le Parlement.

C'est ainsi que la Commission de vérification des comptes des ministres ne fonctionne plus. Le rapport et le procès-verbal ne sont plus produits, bien qu'aucun texte ne les aient supprimés.

Le Parlement lui-même, avec un insouciance trop marquée, ne s'intéresse plus à la loi des comptes. « Le vote des lois est devenu une simple formalité. Ce caractère a été mis en relief par la procédure suivie par la Chambre des députés le 20 mars 1936, pour le vote de trois projets de loi des comptes des exercices 1927, 1920, 1928. Non seulement ces trois projets ont été adoptés sans discussion, mais encore ils n'avaient été inscrits à l'ordre du jour que sous réserve qu'il n'y ait pas de débat en exécution des articles 97 à 99 du règlement » (2).

(1) Extrait du rapport de la Cour des Comptes sur les comptabilités vérifiées en 1930-31. Ce rapport a été publié avec un retard de 18 mois sur les délais prévus par les textes en vigueur. Il faut noter, comme nous le verrons par la suite, qu'en application de la loi du 12 mars 1936, le rapport public est actuellement déposé sur le bureau des Chambres et adressé au Président de la République sans attendre les réponses des ministres.

(2) *Revue de Science et de Législation financières*. 1936. 2^e trim., p. 145.

Cette situation déplorable qui dure depuis de longues années vient d'être modifiée récemment en exécution de la réforme de la comptabilité publique. Nous apprécierons les résultats obtenus dans notre deuxième partie. Mais à la fin du 19^e siècle, on a préféré s'attaquer à la source même de la dépense, c'est-à-dire à l'engagement, pour juguler les dépassements de crédits.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE CONTROLE DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES DANS LES MINISTÈRES

SECTION I

HISTORIQUE

L'idée d'un contrôle préventif avant la réalisation de la dépense est ancienne, mais il n'y a guère qu'un demi siècle qu'elle a pris corps dans les textes législatifs et réglementaires.

On en trouve déjà une application sous le régime autoritaire de l'Empire. Un décret en date du 1^{er} décembre 1861 prévoit que « tout décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques, pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'Etat, n'est soumis à la signature de l'Empereur qu'avec l'avis con-

forme du Ministre des finances ». Ce décret devint l'article 39 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

En 1871, un arrêté interministériel stipule « qu'aucune dépense de l'Etat ne peut être engagée et acquittée, qu'autant que le Ministre des Finances préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ».

On voit que ces mesures donnaient au Ministre des finances la mission de limiter toutes les dépenses nouvelles. Mais bien que ces textes fussent formels, jamais on ne les appliqua. Cependant après 1880, devant de nombreux et importants dépassements de crédits provenant en majeure partie d'engagements irréguliers le Parlement s'émut. Une véritable campagne parlementaire s'ouvrit et plusieurs propositions (1) tendant à un contrôle énergique de l'emploi des crédits budgétaires, furent déposées. On envisagea alors plusieurs systèmes : confier le contrôle de l'engagement des dépenses au Pouvoir législatif, à l'Inspection des finances ou à la Cour des Comptes. La première solution se heurtait à certains principes de notre Droit public : le Parlement vote l'autorisation de dépenses et fixe les cadres de la loi budgétaire, en intervenant pour contrôler l'engagement des dépenses, il s'immisce par là même dans l'Administration. Le même argument jouait également au sujet de la Cour des Comptes qui se serait trouvée à la fois administrateur et juge. Aussi se rallia-t-on à une contrôle du type administratif, consacré par l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890.

(1) Propositions : Brisson, Pradon Vœu Félix-Faure et Segfried.

La matière était délicate, puisque le décret fixant les modalités d'application de la loi ne parut qu'en 1893.

Dans chaque ministère, un agent, appelé contrôleur des dépenses engagées, nommé par le ministre et placé sous son autorité directe, est chargé de contrôler l'emploi des crédits budgétaires affectés au département ministériel. Le décret distingue parmi les dépenses, d'une part, les dépenses permanentes qui se produisent régulièrement chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées; d'autre part les dépenses éventuelles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices sont prévues par l'acte même qui les autorise (1).

Les dépenses permanentes sont considérées comme engagées dès le début de l'année. Mais les dépenses éventuelles sont soumises au moment de leur engagement à l'examen du contrôleur des dépenses engagées; examen portant sur l'imputation de la dépense, sur la disponibilité du crédit, sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. Si le contrôleur relève une irrégularité, il peut adresser au ministre un avis, avis ne liant pas d'ailleurs le ministre, qui peut passer outre.

Ce contrôle était illusoire par le fait même du manque d'indépendance du contrôleur, mais cette organisation primitive constituait une base de départ susceptible de recevoir de nombreuses améliorations, ce qui, en effet, s'est produit par la suite. Cependant un des buts poursuivis était atteint. La tenue d'une comptabilité de

(1) Article 1 du décret.

dépenses engagées, prescrite par le décret, permettait désormais au ministre de suivre avec assez d'exactitude la consommation des crédits et par là même, d'éviter les dépassements non intentionnels.

L'évolution postérieure du contrôle de l'engagement des dépenses s'est effectuée dans deux directions bien définies : d'une part le contrôleur est peu à peu soustrait à l'autorité du ministre contrôlé, pour devenir, au terme de l'évolution, un agent du Ministre des finances ; d'autre part son pouvoir de contrôle et ses attributions se sont considérablement étendus. Ceci est la conséquence du fait, que les dépassements de crédits, loin de diminuer, ont au contraire pris plus d'ampleur.

C'est tout d'abord la loi de finances de l'année 1902 décidant que la nomination du contrôleur fera l'objet d'un décret soumis obligatoirement au contreseing du Ministre des finances. Les avis du contrôleur doivent être adressés directement et en double exemplaire au Ministre des finances en même temps qu'au ministre intéressé.

A partir de 1908, les contrôleurs envoient au ministère des finances, en fin de trimestre, avec la situation des crédits des différents chapitres budgétaires, un tableau des suppléments de crédits dont l'état des engagements peut faire prévoir la nécessité. D'autre part, l'avis du contrôleur est rendu obligatoire pour toutes demandes de crédits supplémentaires.

Cependant, les résultats attendus de cette institution restaient décevants. La loi de finances du 13 juillet 1911 réalisa en quatre articles un progrès marqué en vue de l'efficacité du contrôle. Le contrôleur est appelé à exa-

miner les engagements non seulement au trois points de vue énumérés précédemment, mais en outre au point de vue de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements. Il s'assure que l'exécution du budget a lieu en conformité des votes du Parlement. Enfin, il se préoccupe des répercussions que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques en général et pour les budgets des autres départements ministériels.

Il résulte donc des nouvelles dispositions que le contrôleur peut apprécier la légitimité de la dépense, c'est-à-dire son utilité, sa productivité, en même temps que sa conformité aux décisions du Parlement.

Lorsque le contrôleur refuse son visa, et en cas de désaccord persistant, il en est référé au Ministre des finances qui devient ainsi l'arbitre du conflit.

Enfin une disposition complète cet accroissement d'autorité du contrôleur, en lui imposant de viser les ordonnances de paiement et de délégation. Cette dernière formalité lui permet de s'assurer qu'aucun engagement ne lui a échappé.

A la fin de l'exercice, le contrôleur établit un rapport d'ensemble résumant les opérations effectuées avec observations et propositions. Ce rapport est communiqué au Ministre des finances.

Ainsi le Ministre des finances possède dès cette époque, un véritable droit de regard sur l'engagement des dépenses de chacun de ses collègues. Une coordination des méthodes est même prévue, car les contrôleurs se réunissent périodiquement sous la présidence du directeur de la comptabilité publique.

Cependant le contrôleur reste un fonctionnaire appartenant au cadre du ministère auquel il est attaché. son avancement dépend toujours du ministre. on conçoit que dans ces conditions il n'ait pas encore les cou-dees franches. « Le contrôle. au point de vue des méthodes et des règles générales. reste cependant dans chaque ministère. un contrôle intérieur. Le contrôleur est toujours le subordonné du ministre qu'il est chargé de contrôler. Il manque donc à ce contrôle le caractère indispensable à son exercice efficace : l'indépendance absolue » (1).

Ce dernier pas a été franchi lorsqu'on a voulu remédier à la situation difficile dans laquelle se trouvaient nos finances d'après guerre. A partir de 1921 le contrôleur des dépenses engagées est nommé au décret contresigné par le Ministre des finances.

Mais ceci était encore insuffisant. le contrôleur appartenant toujours aux cadres du ministère contrôlé. « Enfin. en février 1921. les Chambres furent saisies d'un projet de crédits supplémentaires de 2.716 millions. dont 700 millions avaient été engagés par les ministres sans l'autorisation du Parlement » (2).

La conclusion s'imposait. tel qu'il fonctionnait. le contrôle des dépenses engagées présentait des imperfections et des lacunes. La loi du 10 août 1922 a organisé le contrôle de l'engagement des dépenses en s'inspirant des expériences précédentes et en introduisant des éléments

(1) XXX. — Revue P. et P., article déjà cité.

(2) Touzeray. *Le contrôle des dépenses engagées*. Thèse Paris. 1924.

nouveaux. Le contrôle actuel fonctionne toujours sur ces bases. Nous allons en exposer le mécanisme. Nous étudierons tout d'abord les pouvoirs et attributions du contrôleur des dépenses engagées, ensuite la comptabilité de l'engagement des dépenses qui doit constituer une préface à la comptabilité d'ordonnancement. Enfin, écrivant quinze années après la promulgation de cette loi, nous pourrons juger des résultats obtenus par l'exercice de ce contrôle, que le décret du 1^{er} septembre 1936 vient d'étendre aux dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires.

SECTION II

LA LOI DU 10 AOUT 1922

A. NOMINATION DU CONTROLEUR.

Une disposition essentielle de la loi du 10 août 1922, réalise l'indépendance absolue des contrôleurs. En effet, les contrôleurs sont choisis désormais dans les cadres de l'Administration des finances. Nommés par décret contresigné par le Ministre des finances, ils sont placés sous sa seule autorité, en marge de la hiérarchie administrative, ce qui assure leur indépendance en même temps que leur autorité. Ils ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle. Le Sénat, lors du vote de la loi, avait particulièrement insisté sur ce point. Cependant, par mesure d'économie, on ne créa pas en 1923 autant de postes de contrôleur que de ministères et plusieurs contrôles relatifs à des départements ministériels peu dépensiers furent confiés à un même agent.

Aujourd'hui le nombre des contrôleurs des dépenses engagées est fixé à 17, par le décret du 9 avril 1937; comme nous le verrons ce nombre est encore insuffisant.

B. ATTRIBUTIONS.

La loi fixe minutieusement l'exercice du contrôle, en précisant les attributions et les obligations des contrôleurs et en déterminant les sanctions à appliquer en cas de violation de ses dispositions.

Ce contrôle s'exerce en fait, à deux degrés correspondant aux deux notions de l'engagement, l'engagement au sens large et l'engagement au sens étroit.

Dans le premier cas le contrôleur donne simplement son avis, dans le deuxième cas il appose son visa sur la proposition d'engagement.

1. *Les avis.*

Les contrôleurs des dépenses engagées, précise l'article 4 de la loi, donnent, au point de vue financier, leur avis motivé sur les projets de loi, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du Ministre des finances; de même sur les propositions budgétaires ou les demandes de crédits additionnels des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ils doivent recevoir, à cet effet, communication de tous les documents ou renseignements utiles.

Le contrôleur dans son examen, sans chercher à apprécier l'opportunité de la dépense, doit déceler et signaler les infractions aux principes budgétaires et aux règles de la comptabilité publique. Il doit envisager et

estimer toutes les répercussions financières que les projets sont susceptibles d'entraîner. Pour s'éclairer, le contrôleur peut demander communication de toutes les pièces qu'il juge nécessaires : devis, projets de convention, de marchés, etc...

Les avis ainsi formulés sont transmis au Ministre des finances avec les projets auxquels ils se rapportent. Dans l'exercice de cette première mission, le contrôleur doit être considéré comme un conseiller technique des administrations en matière de finance. Il constitue à l'égard des services dépensiers une précieuse garantie contre les erreurs qu'ils pourraient commettre, faute d'une initiation financière suffisante. Le ministre, tout en gardant entière sa liberté d'action, est ainsi informé des répercussions que peut avoir l'opération envisagée et des vices dont elle peut être entachée, au point de vue financier s'entend.

2. *Le visa des propositions d'engagement.*

Mais la mission véritable du contrôleur des dépenses engagées consiste dans l'examen de toute proposition engageant une dépense; examen qui a pour sanction l'apposition ou le refus d'apposition de son visa.

La loi est formelle : aucun décret, arrêté, rapport, lettre de commande, etc..., engageant une dépense, ne peut être soumis à la signature du ministre ou approuvé par un fonctionnaire de l'administration centrale, sans avoir été préalablement présenté au visa du contrôleur des dépenses engagées.

Il arrive qu'un projet de décision n'ait pas pour conséquence directe l'engagement d'une dépense, ainsi

le cas d'une affaire dont la solution comporte des décisions préparatoires ou conditionnelles. On peut se demander qu'elle est la décision qui comporte l'engagement. On distingue alors l'engagement de principe qui s'attache à la décision initiale et l'engagement comptable entraîné par la décision définitive. Les deux engagements sont soumis au visa du contrôleur.

L'obligation du visa s'applique également aux autorisations d'engagement données aux fonctionnaires des services extérieurs (1). Le contrôleur examine chaque proposition tout d'abord au point de vue de l'imputation de la dépense, c'est-à-dire qu'il s'assure de la régularité de l'imputation quant à l'exercice au chapitre et à la subdivision du chapitre. Ce point est très important. Fréquemment les ordonnateurs cherchent à éviter des dépassements de crédits par le moyen de fausses imputations, ce qui est contraire à la bonne exécution du budget.

Le contrôleur en deuxième lieu vérifie la disponibilité des crédits dans le chapitre envisagé, nous verrons que, grâce de la comptabilité des engagements, il s'aperçoit immédiatement de la possibilité d'un dépassement de crédits.

Une partie délicate de sa tâche consiste à apprécier et à vérifier les calculs relatifs à l'évaluation de la dépense. En effet, certains calculs matériellement exacts, peuvent être erronés par suite d'un point de départ défectueux. Le taux d'une dépense peut se trouver ainsi exagéré ou diminué.

(1) Ce sont les ordonnateurs secondaires qu'on oppose par cette dénomination aux fonctionnaires des administrations centrales.

Enfin la dépense ne doit pas contrevenir aux règles de la comptabilité et aux prescriptions des lois et règlements d'ordre financier qui régissent la matière, la décision proposée doit aussi être prise en conformité des votes du Parlement.

Lorsque toutes ces conditions sont remplies, le contrôleur appose son visa sur le document devant entraîner l'engagement de la dépense, c'est-à-dire la pièce sur laquelle l'autorité compétente apposera sa signature pour décision.

Si la proposition engageant la dépense, se trouve en contradiction avec un des points énoncés ci-dessus, ou lorsque les pièces justificatives lui semblent insuffisantes, le contrôleur avertit le service qui l'a présentée. En pratique l'accord s'établit le plus souvent entre le contrôle et le service. En effet, ce dernier peut retirer sa proposition ou fournir des justifications supplémentaires. Si le service maintient sa proposition, le contrôleur peut viser avec réserves ou refuser le visa. Dans le premier cas, il fait précéder sa signature du mot « observations » et joint une note explicative. La proposition d'engagement est alors valable, mais il en résulte pour le service incriminé l'obligation d'informer le contrôleur de la suite donnée à ses observations, dans le délai d'un mois. Au cas de refus de visa, le contrôleur renvoie le dossier en joignant une note où il expose les motifs de son refus. Si le désaccord persiste, l'article 5 de la loi prescrit au contrôleur d'en référer directement au Ministre des finances.

Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du Ministre des finances

« qui devient ainsi l'arbitre de tous conflits entre les services intéressés et le contrôleur des dépenses engagées. Le Ministre des finances et son délégué, le contrôleur des dépenses engagées, possèdent si l'on peut se servir de cette image, un droit de veto à deux degrés. Si le contrôleur des dépenses engagées refuse son visa et si l'autorité qui a pris la décision, ne s'incline pas devant cette injonction, en un mot si l'accord ne s'établit pas entre cette autorité et le contrôleur, celui-ci porte le différend devant le Ministre des finances qui tranche en dernier ressort » (1).

Un moyen de parfaire ce contrôle et d'en assurer la complète efficacité réside dans l'obligation de soumettre toutes les ordonnances de paiement ou de délégation au visa du contrôleur des dépenses engagées avant de le présenter à la signature du Ministre. En effet les ordonnances non revêtues de ce visa sont nulles et sans valeur pour les comptables. Cette mesure permet au contrôleur de s'assurer qu'aucune dépense n'a été ordonnancée sans avoir au préalable fait l'objet d'un engagement pris en charge dans sa comptabilité et qu'aucun engagement visé par lui, n'a été modifié à son insu.

Lorsqu'il s'agit de dépenses permanentes ou d'autorisations d'engagement aux fonctionnaires des services extérieurs, les ordonnances émises ne doivent pas excéder les engagements antérieurement visés. En ce qui concerne les dépenses éventuelles, il doit y avoir concordance pour chaque dépense entre le montant de l'engagement et la somme ordonnancée. Le contrôleur, après

(1) XXX. — Revue P. et P., article déjà cité.

avoir rapproché les ordonnances des engagements, s'assurer que ces ordonnances ajoutées aux ordonnances antérieurement émises, se maintiennent dans la limite des crédits ouverts par chapitre.

Lorsque les ordres de paiement ne se rapportent pas aux engagements et si les crédits du chapitre sur lesquels porte l'ordonnance sont épuisés ou enfin si les pièces justificatives qui accompagnent l'ordonnance sont irrégulières le contrôleur demande des explications. Mais ici le contrôleur ne peut refuser son visa. L'irrégularité n'étant pas réparée, le contrôleur vise l'ordonnance en y ajoutant des observations. En aucun cas, il ne peut être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations, qu'après autorisation du Ministre des finances.

Grâce au rapprochement ainsi opéré entre l'ordonnancement et l'engagement, il devient théoriquement impossible à l'administration de se soustraire au contrôle de l'engagement des dépenses.

3. *Les rapports.*

L'exercice de sa mission permet au contrôleur d'avoir des vues très étendues sur l'exécution du budget du département ministériel auquel il est attaché. Aussi doit-il consigner, dans un rapport annuel, les observations que lui suggère son contrôle et les propositions d'amélioration en matière financière qui lui paraissent souhaitables. Ce rapport est adressé au Ministre des finances avant le 15 octobre de la deuxième année (1).

(1) Décret du 9-9-1926.

Les rapports sont communiqués à la Cour des Comptes et au Parlement. Nous en verrons quelques extraits en étudiant les résultats obtenus par le contrôle de l'engagement des dépenses.

L'action des contrôleurs est rendue homogène, par l'application de directives communes, qui leur sont données au cours de réunions trimestrielles. Le décret du 30 septembre 1922, prévoit en effet, une commission permanente, où les contrôleurs, sous la présidence du directeur du budget et du contrôle financier, examinent les difficultés rencontrées dans l'application du contrôle et décident des solutions à adopter.

Le législateur a renforcé les dispositions impératives de la loi, en établissant des sanctions civiles et pénales. Nous avons vu, que tout acte d'engagement et tout acte d'ordonnancement sont soumis au visa préalable du contrôleur. Dans les deux cas, il est interdit aux ministres et à tous fonctionnaires publics, à peine de forfaiture, de prendre sciemment et en violation des formalités prévues par la loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois. Ils sont, en outre, déclarés personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition. Le Gouvernement est autorisé toutefois, pour des nécessités extérieures et pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, à engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts (1).

(1) Article 9 de la loi du 10 août 1922.

Ceci ne pourra être fait que par délibération spéciale du Conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédits devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation. Il s'agit seulement de l'engagement des dépenses, mais comme nous l'avons vu les dépenses engagées devront forcément être soldées. L'application de cette disposition entraîne donc fatalement des dépassements de crédits.

C. LA COMPTABILITÉ DES DÉPENSES ENGAGÉES.

1. *Objet.*

La comptabilité des dépenses engagées a pour objet de déterminer à tout moment :

- 1° le montant des engagements de dépenses publiques.
- 2° les disponibilités ou les dépassements éventuels par comparaison avec les crédits ouverts.

Elle permet ainsi d'empêcher, que les services n'engagent des dépenses au delà des crédits ouverts et c'est là son but essentiel. Mais elle constitue également un organe de renseignement précieux pour les ministres et pour le Parlement, car elle indique à tout moment les ressources réelles dont l'Administration dispose encore.

« La comptabilité des dépenses engagées est, en somme, une comptabilité des actes générateurs de créances contre l'Etat, alors que la comptabilité de l'ordonnan-

cement tient le compte des actes dont l'effet est précisément d'éteindre ces mêmes droits de créance » (1).

2. *Caractère.*

Cette comptabilité se distingue par un caractère important. Elle est essentiellement un enregistrement de prévisions, à l'inverse de la comptabilité administrative qui, elle, n'accuse que des résultats certains, recettes effectuées, dépenses payées.

C'est ainsi que certaines dépenses permanentes : soldes, frais de chauffage, de bureau, etc... sont portées comme engagées au début de l'année pour un montant égal à celui des crédits ouverts. D'autre part, même pour les dépenses éventuelles certains engagements ne sont que partiellement exécutés et quelquefois même ne sont pas suivis d'effet. D'autres dépenses s'engagent automatiquement sans décision administrative, par l'effet des dispositions légales et réglementaires et la comptabilité ne les enregistre qu'à titre de régularisations et en fin d'exercice.

Le fait générateur de l'engagement échappe pour toutes les dépenses de cette catégorie, à l'action des administrateurs, dont le rôle se borne, dès lors, à la constatation et à la liquidation des droits des créanciers : ainsi les rentes d'invalidité, les avances sur pensions aux fonctionnaires ayant cessé leur service et qui attendent la délivrance de leur brevet de pension.

Mais cependant, pour répondre au but visé, la comptabilité des dépenses engagées doit s'efforcer de serrer

(1) XXX. — Revue P. et P., article déjà cité.

la réalité d'aussi près que possible. Si la réalité ne correspond pas aux prévisions, les services dépensiers devront modifier les engagements initiaux. La comptabilité tient compte de ces modifications ultérieures au moyen d'engagements complémentaires ou de dégagements de dépenses (1). Les modifications donnent lieu à des propositions rectificatives qui sont soumises au contrôleur dans les mêmes conditions que les propositions primitives. On peut donc dire qu'à la fin de chaque trimestre, la situation des dépenses engagées donne une idée assez exacte de la consommation des crédits budgétaires.

3. *La fiche de contrôle.*

Toute proposition d'engagement ou de dégagement est transmise au contrôleur sur une fiche de modèle réglementaire ci-contre et qui sert de bordereau d'envoi.

La fiche que nous avons sous les yeux (2), est en usage au Ministère de la guerre, elle présente deux parties qui donnent les mêmes renseignements, l'une de ces parties reste au contrôle des dépenses engagées, l'autre retourne au service qui a émis la proposition d'engagement. Chaque fiche est numérotée suivant une série ininterrompue de numéros suivie par exercice.

(1) Le dégagement de dépenses s'oppose à l'engagement complémentaire; lorsque le montant de l'engagement initial n'est pas atteint lors de la liquidation de la dépense l'ordonnateur dégage la somme devenue disponible.

(2) Voir imprimé n° 1.

La fiche indique l'imputation, l'objet et la nature de la dépense, enfin le montant de l'engagement actuel. On rappelle le total des engagements antérieurs et le montant du crédit budgétaire. Dans les cas particuliers où il y a eu précédemment engagement de principe, on donne le numéro de référence.

La fiche est accompagnée des rapports ou projets de décision et de toutes les justifications propres à éclairer le contrôleur. Les fiches permettent ainsi un rapprochement constant des écritures du contrôle avec celles des services qui gèrent les crédits. D'ailleurs, le décret portant règlement d'administration publique en date du 15 juin 1923, prescrit également la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées par les services des administrations centrales ayant la gestion des crédits.

Les fiches accompagnant des propositions tendant à la réduction ou au dégagement de dépenses déjà inscrites se référant aux premières propositions, subissent les modifications manuscrites appropriées. Le montant de la réduction ou du dégagement à opérer est inscrit à l'encre rouge.

Il est établi des propositions et des fiches distinctes pour les dépenses gérées et engagées à l'Administration centrale et pour les autorisations d'engagements accordées aux fonctionnaires des services extérieurs.

Après avoir apposé son visa sur la fiche avec ou sans observations ainsi que sur le projet de décision, le contrôleur enregistre sur ses livres la proposition, et la fiche dûment visée est renvoyée avec le dossier au service que l'a émise. Notons enfin que cette manière de procéder peut varier dans les détails avec les divers ministères, mais les principes sont uniformément appliqués.

4. *Les livres.*

La comptabilité des dépenses engagées comporte l'emploi obligatoire de plusieurs livres :

1° Un carnet d'enregistrement à l'arrivée qui correspond au livre-journal du commerce. Il est tenu par exercice. Le contrôleur y inscrit dans l'ordre de leur arrivée au contrôle, sans blanc ni interligne, d'après une série ininterrompue de numéros, toutes les propositions d'engagement ou de dégagement soumises au visa, avec l'indication sommaire de leur objet. Le carnet comporte une colonne « observations » dans laquelle on note les différents incidents auxquels peuvent donner lieu les propositions : renvoi au service pour éclaircissements, visa avec réserves, refus de visa, etc...

2° Le registre des dépenses engagées (1), n'est pas autre chose qu'un grand livre où les comptes généraux sont constitués par les chapitres. Il réalise le document essentiel de la comptabilité des dépenses engagées. Ce registre est tenu pour chaque exercice par chapitre, article et s'il y a lieu, par paragraphe du budget. Il arrive fréquemment que des crédits afférents à un même chapitre, soient administrés conjointement par plusieurs services; dans ce cas, le contrôleur peut, s'il le juge utile, ouvrir des comptes distincts pour le même chapitre et relatifs à chacun des services. Ce registre, établi au moyen des renseignements portés sur le livre-journal, présente pour chaque subdivision de compte ainsi défini, le montant du crédit alloué par la loi de finances et les modifications qui peuvent y être apportées en cours d'exercice.

(1) Voir imprimé n° 2.

En regard, sont inscrits les engagements et dégagements de dépenses, ce qui permet à tout moment, la comparaison avec les crédits ouverts. Une colonne donne d'ailleurs par différence, les crédits disponibles. Le contrôleur inscrit dans des colonnes spéciales les renseignements supplémentaires suivants :

1° Le numéro du carnet d'enregistrement à l'arrivée, la date du visa et l'objet sommaire de la dépense.

2° La ventilation entre les engagements relatifs à des dépenses permanentes ou à des dépenses éventuelles.

3° Les remboursements ou recouvrements susceptibles de venir ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées.

3° *Le registre de dépouillement des ordonnances* (1), est tenu par exercice et suivi par chapitre, d'après le même cadre que le registre des dépenses engagées. Il rappelle pour chaque ordonnance le numéro d'ordre de l'engagement qui l'a précédé. Le contrôleur inscrit le titulaire, l'objet et le montant de l'ordonnancement. Il sera donc très facile d'effectuer la comparaison des ordonnancements avec les crédits ouverts et avec les engagements.

5. *La comptabilité des crédits.*

Quelques précisions sont nécessaires sur la comptabilité des crédits.

Lors de la promulgation de la loi des finances, le service chargé du budget prépare la répartition des cré-

(1) Voir imprimé n° 2.

aits par articles. Le projet de répartition, avant d'être envoyé à la signature du ministre, est soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées. Ensuite le contrôleur inscrit sur le registre des dépenses engagées, les crédits accordés par chapitres, articles et s'il y a lieu par paragraphes. Lorsqu'en cours d'année interviennent des augmentations de crédits accordées par des lois spéciales ou des décrets, ces modifications sont inscrites dès la promulgation des lois ou des décrets qui les autorisent.

Nous avons vu la distinction faite entre dépenses éventuelles et dépenses permanentes. Elles sont inscrites à des moments différents sur le registre des dépenses engagées.

a) *Dépenses inscrites au 1^{er} janvier.*

Au 1^{er} janvier, les dépenses permanentes sont considérées comme engagées de plein droit, elles sont inscrites à cette date sur le registre des dépenses engagées. Le contrôleur inscrit également dès le 1^{er} janvier le montant des dépenses éventuelles engagées sur l'exercice, par anticipation et le montant des autorisations d'engagement accordées au début de l'année, aux fonctionnaires des services extérieurs.

Pour toutes ces dépenses, leur inscription sur le registre des dépenses engagées est destinée à assurer la mise en réserve des crédits nécessaires à leur paiement. Ces crédits ne peuvent donc plus être consommés pour un autre objet.

Il importe que la prévision de ces dépenses soit faite avec la plus grande exactitude possible. En particulier, on prend comme base les prévisions établies lors de l'élaboration du budget, mais celle-ci s'effectuant environ huit

mois avant, des renseignements ou des faits nouveaux ont pu modifier les chiffres auxquels on s'était arrêté. Ce sont donc les résultats de l'évaluation la plus récente qui doivent être retenus et envoyés au contrôleur des dépenses engagées.

Montrons par quelques exemples comment on procède à ces évaluations. Dans le cas des dépenses de personnel (1), les services dressent un état numérique par catégorie d'emplois et par échelon de traitements ou de salaires des fonctionnaires. Dans chaque subdivision, le montant réel des dépenses est obtenu en multipliant le traitement annuel par le nombre des parties prenantes. Quant aux indemnités fixes, la dépense en est évaluée en multipliant les taux réglementaires par le nombre de bénéficiaires. Ce sont les traitements en vigueur au 1^{er} janvier, et les fonctionnaires présents effectivement dans les cadres à cette date, qui doivent être considérés. Si des décisions antérieures prévoient des modifications postérieurement au 1^{er} janvier, il pourra être fait état des augmentations ou diminutions de dépenses qui en résulteront.

Quant aux autres dépenses permanentes, elles sont évaluées pour leur montant exact quand ce dernier est

(1) Les dépenses de personnel sont constituées par les émoluments et accessoires dûs aux fonctionnaires de l'Etat, les contributions ou subventions ayant pour objet exclusif la participation de l'Etat à la rémunération du personnel d'une collectivité publique ou d'un organisme déterminé, les pensions et leurs accessoires, les secours ayant un caractère alimentaire.

Toutes les autres dépenses sont des dépenses de matériel (C.-M. 16-12-1934).

connu d'avance, sinon d'après la dépense effectuée durant le dernier exercice connu. Par exemple dans le cas des loyers, on considère leur montant au 1^{er} janvier en tenant compte des modifications qu'on prévoit, ainsi la passation de baux nouveaux. Pour d'autres dépenses, comme celles de gaz, de l'électricité, on se base sur les dépenses de l'année précédente.

Les dépenses éventuellement engagées sur l'exercice par anticipation au cours des exercices antérieurs, sont relatives, en principe, aux marchés pour travaux ou fournitures dont l'exécution porte sur plusieurs exercices. Ces dépenses ont fait l'objet d'une ouverture spéciale de crédit d'engagement par la loi de finances ou en cours d'année par des lois spéciales. Au moment des décisions qui les autorisent, ces dépenses donnent lieu à des engagements de dépenses présentés au visa dans les formes habituelles; le contrôle les inscrit sur des carnets d'arrivée auxiliaires comportant une série numérique spéciale pour chacun des exercices à venir. Au début de chaque année, les dépenses afférentes au nouvel exercice sont reportées sur le carnet d'enregistrement à l'arrivée. Elles sont chiffrées d'après le montant de la dépense prévue lors des autorisations, compte tenu, s'il y a lieu des rectifications intervenues ultérieurement.

Le montant des autorisations d'engagement accordées dès le commencement de l'année aux fonctionnaires des services extérieurs est également inscrit dès le 1^{er} janvier sur le registre des dépenses engagées. Ceci a essentiellement pour but d'établir une limitation du total des engagements que tout ordonnateur secondaire peut prendre dans les questions qui sont de sa compétence et

l'astreindre à une comptabilité des engagements. Dans chaque ministère, les services de l'administration centrale chargés de la gestion des crédits, fixent, dès le 1^{er} janvier de chaque année, le maximum des dépenses de toute nature que les ordonnateurs secondaires pourront engager au cours de l'année par chapitre et subdivision de chapitre. Ces autorisations sont établies d'après les prévisions fournies par les intéressés. En procédant à leur évaluation, les services compétents ont soin de s'assurer que le total des autorisations ainsi accordées reste dans les limites des crédits budgétaires et ils réservent même sur ces crédits une certaine disponibilité pour faire face à des demandes supplémentaires des services extérieurs, motivées par des besoins nouveaux et imprévus. Nous verrons que l'institution nouvelle du contrôle local des dépenses engagées permettra un contrôle beaucoup plus efficace des engagements de dépenses effectués par les fonctionnaires des services extérieurs.

b) *Dépenses en cours d'exercice, corrections à apporter aux dépenses inscrites dès le 1^{er} janvier.*

Etudions à présent comment se fait l'inscription des engagements de dépenses éventuelles au cours de l'année.

Les dépenses éventuelles sont nombreuses et variées. Parmi les décisions qui les engagent citons :

- les décisions accordant des secours, récompenses, subventions;
- les commandes de fournitures à livrer sur simples factures;
- les approbations de plans et devis de travaux;

les approbations de cahiers des charges, de marchés de travaux ou de fournitures;

les approbations des marchés de gré à gré ou des procès-verbaux d'adjudication de fournitures ou de travaux.

Les marchés de fournitures peuvent donner lieu seulement à des engagements pour ordre, lorsqu'ils ne comportent pas immédiatement la commande de quantités déterminées, mais seulement les prix unitaires des fournitures. Ultérieurement, les commandes passées en application des conditions de marché, donnent lieu à un engagement de dépenses chiffré, soumis au visa du contrôleur.

Examinons le cas d'un engagement de principe relatif à la construction d'immeubles devant s'effectuer en plusieurs lots, chacun de ces derniers faisant l'objet d'une évaluation aussi précise que possible de la dépense totale. Chacun des marchés postérieurs donne lieu à une proposition chiffrée qui rappelle le numéro d'enregistrement et le montant de la précédente proposition, ainsi que chacun des engagements partiels successifs. Le contrôleur peut ainsi vérifier si les engagements ultérieurs restent ou non dans la limite de l'engagement de principe.

Enfin certaines dépenses peuvent être engagées sans décision, à leur égard l'engagement ne peut être constaté qu'après la consommation de la dépense. Le contrôleur ne les enregistre que pour régulariser ses écritures et afin de donner plus de précision à la comptabilité des dépenses engagées. Citons le cas où l'Administration est condamnée pécuniairement par décision judiciaire. L'en-

gagement, ici, est constitué par la décision administrative qui reconnaît la dette de l'Etat.

Les engagements portés sur le registre des dépenses engagées dès le 1^{er} janvier peuvent se trouver modifiés dans le cours de l'exercice par suite de décisions et même de faits où l'Administration n'a aucune part. Examinons brièvement quelques-uns de ces cas nécessitant des dégagements de dépenses ou des engagements supplémentaires : ainsi dans le cas de dépenses permanentes nous trouvons les décrets ou arrêtés portant nomination de fonctionnaires nouveaux entrant dans les cadres, les promotions de classes, les décisions attribuant ou relevant le taux d'indemnités permanentes, les variations dans les prix des loyers, des frais de bureau, de chauffage.

D'autre part, certaines décisions emportent diminutions de dépenses : admissions à la retraite, acceptations de démission, etc... Certaines diminutions peuvent se produire sans qu'interviennent aucune décision, c'est le cas notamment lorsqu'un fonctionnaire décède en activité de service.

Les modifications aux engagements de dépenses, qu'entraînent les mouvements du personnel pour les services ayant à administrer des personnels à très nombreux effectifs, sont notées dans la comptabilité du contrôle à la fin de chaque trimestre, au vu d'états rectificatifs récapitulant collectivement l'ensemble des mutations de toute nature survenues pendant les trois mois précédents et faisant ressortir par chapitre et subdivision de chapitre l'augmentation ou diminution nette de dépense résultant de ces mutations. Le contrôleur tient un carnet accessoire sur lequel il enregistre, au fur et à mesure qu'ils lui sont

communiqués, les arrêtés apportant à l'organisation des services les modifications entraînant des augmentations, des diminutions ou des changements dans la répartition des effectifs. Ceci lui permet de s'assurer que le nombre des emplois nouvellement créés ajouté à celui des emplois déjà existants, reste pour chaque catégorie de personnel, dans la limite de l'effectif budgétaire.

En ce qui concerne les autorisations d'engagement aux fonctionnaires des services extérieurs, ces fonctionnaires doivent veiller avec soin à ne pas dépasser lesdites autorisations; ils doivent restituer à l'Administration centrale les crédits qu'ils ne pourraient utiliser sans attendre d'y être invités. De leur côté les services ayant la gestion des crédits s'assurent, au vu des situations trimestrielles, que les autorisations d'engagement sont conformes aux besoins, de manière à reviser, le cas échéant, leur montant ou leur répartition. Les autorisations supplémentaires reconnues nécessaires et éventuellement les autorisations spéciales motivées par les circonstances imprévues sont, avant leur notification aux fonctionnaires des services extérieurs, soumises au visa du contrôleur avec toutes justifications utiles.

Lorsque les dépenses de matériel engagées sur un exercice n'ont pu être effectuées avant la clôture de l'exercice et que leur exécution doit se continuer sur l'exercice suivant, deux cas peuvent se présenter : 1° Si les crédits sur lesquels les dépenses sont imputées, ne sont pas susceptibles de faire l'objet de reports, il est établi simultanément une fiche de dégagement sur le premier exercice et une proposition de réengagement sur le second. 2° S'il s'agit de dépenses imputables sur des

crédits susceptibles de faire l'objet de reports par la loi annuelle des reports, il est établi aussitôt que le montant exact des dépenses à effectuer a pu être déterminé, une proposition d'engagement sur le nouvel exercice, mais sans annulation sur le précédent. Ces dépenses sont inscrites provisoirement à un compte intermédiaire qui est clos lors de la promulgation de la loi annuelle des reports. Les crédits reportés et les engagements correspondants sont alors transportés dans la comptabilité ordinaire de l'exercice en cours.

Restent à examiner les cas particuliers d'avances consenties aux services régis par économie et des paiements sur avances à régulariser.

Il peut être faits à certains services, relevant directement de l'Administration centrale des avances dans les conditions prévues par l'article 15 du règlement de comptabilité du 18 décembre 1923. Les décisions et les ordonnances accordant ou renouvelant les avances sont accompagnées de fiches du modèle réglementaire. Le montant de chaque avance est considéré comme engagé au moment même de l'ordonnancement et est inscrit simultanément sur les registres des dépenses engagées et de dépouillement des ordonnances. Les propositions et les ordonnances sont accompagnées de pièces justificatives que le contrôleur examine avant qu'elles ne soient envoyées au comptable payeur. Il appose son visa sur les bordereaux récapitulatifs.

Lorsque les justifications lui paraissent entachées de quelque irrégularité, le contrôleur peut, ou viser avec réserves, ou refuser de viser. Si en fin de gestion ou d'année, les pièces justificatives produites par un

régis seur ne se balancent pas exactement avec le montant de l'avance ou des avances cumulées qui lui ont été faites, l'ordonnance émise pour couvrir l'excédent de justifications ou le reversement correspondant à la portion d'avance non justifiée, font l'objet suivant le cas, soit d'un engagement complémentaire, soit d'un dégagement.

Enfin, certaines dépenses non prévues au budget sont autorisées par un décret conformément à l'article 43 de la loi de finances du 30 avril 1921 (1). Ces dépenses

(1) Art. 43. Loi de finances du 30 avril 1921.

« Sont nuls et sans valeur obligatoire tous ordres ou instructions prescrivant à des comptables, en dehors des cas prévus par les lois ou par les décrets publiés au Journal Officiel, de faire des paiements au titre d'avances à régulariser par ordonnancement ultérieur sur les crédits du budget général de l'État. Les paiements ainsi faits qui excéderaient les crédits législatifs, ou qui concerneraient des dépenses pour lesquelles des lois n'auraient pas ouverts de crédits, seraient laissés à la charge des comptables ».

Cette procédure est instituée pour le paiement de dépenses urgentes et obligatoires lorsque les délais nécessaires à l'obtention des crédits sont trop longs.

Mais cet article de loi qui tendait à limiter de façon expresse les paiements sur avances à régulariser, a au contraire, ouvert la porte à des abus, puisque de simples décrets au Journal Officiel contresignés par le Ministre des finances suffissent à les autoriser. La loi a régularisé, par cet article, une pratique à laquelle elle voulait mettre fin.

Chaque année, le Gouvernement réunit tous les projets de lois de crédits supplémentaires en un ou plusieurs collectifs présentés au Parlement.

font l'objet de propositions d'engagement spéciales, qui sont prises en comptabilité par le contrôleur, sur le registre des dépenses engagées. Les dépassements de crédits qui en résultent sont justifiés, sur les situations périodiques, par une référence au décret d'autorisation.

Jusqu'en 1935, les titres de paiement émis par le Ministre et les ordonnateurs, au vu desquels les paiements doivent être effectués étaient soumis au visa du contrôleur dans les mêmes conditions que les ordonnances de paiement et de délégation. Le contrôleur prenait note des titres de paiement émis à l'administration centrale des autorisations accordées aux ordonnateurs secondaires. La régularisation, après le vote des crédits nécessaires à cet effet des dépenses payées sur avances à régulariser, faisait l'objet d'ordonnances distinctes.

Désormais, les dépenses autorisées par décret pris en application de l'article 43 de la loi du 30 avril 1921 et publiées au Journal Officiel, sont imputées au compte du budget de l'exercice qui concerne le service fait. Elles sont acceptées par les contrôleurs des dépenses engagées, ordonnancées et acquittées en excédent des crédits déjà ouverts (1).

La procédure nouvelle permet d'éviter l'incorporation dans les comptes de trésorerie de dépenses qui incombent au budget, elle est conforme à celle déjà suivie dans le cas où les crédits sont ouverts par décrets délibérés en Conseil des ministres et rendus en Conseil d'Etat pendant la prorogation des Chambres,

(1) Art. 4. D. 25-6-1934.

Les décrets visés sont soumis à la sanction du Parlement, dans le délai d'un mois si les Chambres sont assemblées ou dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus proche réunion.

6. *Situations périodiques.*

La comptabilité des dépenses engagées peut fournir à n'importe quel moment ses résultats.

Des situations périodiques en sont d'ailleurs extraites à la fin de chaque trimestre. Au dernier jour de chaque trimestre le contrôleur des dépenses engagées arrête ses écritures après en avoir constaté la concordance avec les écritures des services. Les résultats trimestriels ainsi déterminés sont récapitulés sur une situation générale qui est dans le courant du mois suivant, adressée en huit exemplaires au Ministère des finances, lequel en assure la transmission aux Commissions des finances du Parlement. Cette situation indique par chapitre :

- 1° le montant des crédits ouverts par le budget primitif.
- 2° le montant des crédits ouverts ou annulés par les lois spéciales ou par des décrets.
- 3° le total des crédits.
- 4° le montant des dépenses engagées depuis le début de l'exercice.
- 5° le montant des crédits disponibles ou des dépassements.

La situation fait, en outre, ressortir dans une colonne d'observations, d'une part les suppléments ou annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice, et d'autre part le montant

des dépenses devant ultérieurement donner lieu à un remboursement. La situation, établie au 31 décembre, indique également dans la même colonne pour chacun des dépassements de crédits, s'il y a eu demande de crédits supplémentaires ainsi que le libellé des lois et décrets qui ont ouvert ces crédits supplémentaires.

Au 28 février de la deuxième année de l'exercice, dans la même forme, après constatation de l'accord à cette date entre les écritures du contrôle et celles des services ayant la gestion des crédits, une situation est établie dans laquelle il est tenu compte des crédits de toute nature ouverts pendant la période complémentaire de l'exercice, ainsi que des inscriptions complémentaires d'engagement ou des écritures de dégagement et en général, de toutes rectifications venues à la connaissance du contrôleur et passées en comptabilité jusqu'à la même date. Pour l'établissement de cette situation (1), qui doit présenter des résultats aussi rapprochés que possible de la réalité définitive, toute dépense inscrite à titre de prévision, dans la comptabilité des dépenses engagées, mais qui n'a pas été réalisée, doit être déduite des engagements; toute dépense engagée et réalisée mais qui n'a pu être ordonnancée, ou qui, ayant fait l'objet d'une ordonnance de délégation, n'a pu être mandatée avant la clôture de l'exercice, doit au contraire, rester inscrite dans la comptabilité, de manière à apparaître dans la situation comme dépense à ordonnancer sur exercice clos. Une situation définitive de l'exercice, arrêtée au 31 mai de la deuxième année, est insérée par le contrôleur dans son rapport annuel.

(1) Instruction interministérielle du 16-11-1927, déjà citée.

SECTION III

LES RÉSULTATS OBTENUS

Le contrôle des dépenses engagées, comme toutes les nouvelles institutions, a eu en même temps que des détracteurs, des admirateurs trop zélés. Le Parlement, lors du vote de la loi, a pensé que l'exercice de ce contrôle obligerait les ministres à une exécution fidèle de leur budget et qu'ainsi les crédits additionnels tendraient à disparaître. Enfin, à une époque où il était impossible d'obtenir une situation exacte des finances publiques, les représentants de la Nation espéraient que la comptabilité des dépenses engagées se substituant à la comptabilité administrative défailante, pourrait fournir, à la clôture de l'exercice, une vue d'ensemble exacte des opérations de dépenses effectuées au cours de l'année financière.

Aujourd'hui, après quinze années de fonctionnement, on peut apprécier avec plus de sûreté la valeur de l'institution. Nous croyons pouvoir dire, que si les résul-

tats ne sont pas aussi complets qu'on pouvait l'espérer, ils restent du moins des plus intéressants.

Tout d'abord, le rôle dévolu à la comptabilité des dépenses engagées, se trouve atteint. Cette comptabilité des engagements constamment mise à jour comme nous l'avons montré, est d'un secours précieux pour permettre à chaque ministre de suivre la consommation de ses crédits. Lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires, elle permet de s'apercevoir rapidement de l'insuffisance de telle ou telle dotation budgétaire et de la nécessité d'ouvrir des crédits par décret en application de l'article 43 de la loi des finances du 30 avril 1921 (1).

Mais cette comptabilité ne témoigne que d'une faible partie de l'exercice du contrôle. Avant d'être inscrite en comptabilité, une proposition d'engagement a pu faire l'objet de controverses entre le contrôleur et le service qui l'a émise, de nombreuses propositions sont refusées, la comptabilité n'en fait pas état et il faut étudier les rapports des contrôleurs des dépenses engagées pour se rendre compte de la fécondité de ce contrôle.

Donnons quelques exemples :

Les contrôleurs ont souvent à s'élever contre la tendance des Administrations, à utiliser la totalité des crédits qui leur sont accordés, même quand cela n'est pas nécessaire ; pour ce faire, elles engagent à la fin de l'exercice, la totalité des crédits disponibles. Le décret du 25-

(1) Voir supra : note page 68.

6-1934, en fixant (1) au 15 décembre la date limite au-delà de laquelle on ne peut plus engager des dépenses de matériel, a voulu parer à cet abus. L'article 2, en effet, précise que dans le cas de nécessités justifiées, par exemple pour des travaux en cours, les ordonnateurs peuvent cependant engager des dépenses jusqu'au 31 décembre. Un administrateur qui engagerait tous ses crédits avant le 15 décembre, courrait ainsi le risque de voir s'arrêter des travaux en cours.

(1) Ce décret a réduit considérablement les délais complémentaires de la période d'exécution du budget. Il a ramené les limites de ces délais :

du 20 avril au 31 décembre, pour le recouvrement des recettes;

du 31 décembre au 15 décembre, pour l'engagement des dépenses de matériel;

du 31 janvier au 31 décembre, pour l'engagement des dépenses relatives à l'achèvement de travaux en cours;

du 31 mars au 31 décembre, pour l'ordonnancement des dépenses de personnel;

du 31 mars au 10 février, pour l'ordonnancement des dépenses de matériel;

du 30 avril au 28 février, pour le paiement des dépenses;

du 30 juin au 30 avril, pour la régularisation par crédits supplémentaires;

du 31 juillet au 31 mai, pour toutes autres opérations de régularisation.

Désormais, le Compte général de l'Administration des finances doit être publié avant le 30 juin de l'année suivante et les comptes des ministres au plus tard le 31 octobre.

Certaines règles concernant l'universalité budgétaire, ne sont pas respectées.

« l'Aministration des P.T.T. avait envisagé en 1931, la passation d'un marché relatif à la fourniture d'appareils télégraphiques et le marché comportait une réduction pour reprise d'appareils ancien. Le contrôleur a fait remarquer que cette opération constituait un véritable marché d'échange comportant le paiement d'une fourniture de matériel neuf au moyen de la dation en paiement de machines usagée jusqu'à due concurrence.

Pareil procédé de comptabilité est en opposition avec les principes posés par l'article 43 du 41-5-1862, qui interdit aux ministres d'accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs et qui prescrit que les objets mobiliers et immobiliers non susceptibles d'être réemployés, doivent être vendus et le produit de cette vente, porté en recettes au budget de l'exercice courant. Cette observation d'ordre général a été faite à plusieurs reprises pour relever des errements de même nature constatés dans les autres services du ministère » (1).

Les contrôleurs portent également leur attention sur les effectifs du personnel et s'assurent que les nominations sont faites en tenant compte des prescriptions en vigueur.

« Le rapport du contrôleur des dépenses engagées relatif à l'exercice 1930 critique la nomination à dater du

(1) Extrait du rapport M. le Député *Polignac*, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice de 1934. Ministère des P.T.T. Chambre 1937. A. n° 2.343.

1^{er} janvier 1930, dans le cadre des économes de Seine et de Seine-et-Oise, d'une économe de lycée délégué à l'Administration centrale de l'Instruction publique.

Le contrôleur s'appuyait pour motiver son refus de visa sur la circulaire du Ministre du budget en date du 9-1-1930, relative à l'emploi de crédits accordés pour la prorogation de l'exercice 1929. Il estimait, avec raison, que cette nomination ne devait avoir d'effet qu'à partir du 1-4-1930 » (2).

« Enfin un différend s'est élevé en 1934 entre l'Administration des P.T.T. et le contrôle, au sujet des abus auxquels donne naissance la nomination des surnuméraires, qui à la suite des cours d'instruction, est faite sans égard aux vacances d'emploi et en surnombre, par rapport aux effectifs réglementaires... L'entrée en fonctions des surnuméraires n'étant pas réglée sur le rythme des vacances d'emploi, il s'ensuit, qu'à l'issue de la période d'instruction, les surnuméraires restent parfois dans la position « hors cadre » pendant un laps de temps qui peut atteindre et même dépasser une année. On comprend aisément qu'il est gênant d'avoir ainsi dans une ville de province une cinquantaine de jeunes gens en excédent de l'effectif budgétaire. A Paris, il est évidemment plus facile de les dissimuler. Répartis dans les divers bureaux, ils viennent augmenter l'effectif budgétaire mis à la disposition du directeur régional de Paris et il est

(2) Extrait du rapport M. le Député *Roumageon*, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1934 (ministère de l'E. N.). D.P. Chambre 1937. A. n° 2.344.

certain qu'il faut voir dans cette pratique une des causes du dépassement des crédits constaté chaque année sur le chapitre 3 » (1).

Nous pourrions citer bien d'autres exemples d'irrégularités auxquelles s'opposent les contrôleurs :

souvent les administrations engagent les dépenses pour ordre, alors qu'elles peuvent facilement les chiffrer ;

en l'absence de disponibilités, elles font porter des propositions d'engagement sur des crédits additionnels à demander ultérieurement, ou sur des crédits à reporter avant l'intervention de la loi de report ;

des propositions d'engagement de dépenses sont appuyées de justifications insuffisantes ;

des dépenses permanentes sont présentées tardivement au visa du contrôle ;

les dépenses engagées à l'Administration centrale, et celles des services extérieurs font parfois l'objet de confusion ;

les engagements de dépenses des ordonnateurs secondaires ne se maintiennent pas dans la limite des crédits délégués ;

enfin, le cas a été relevé de dépenses imputées irrégulièrement sur un exercice, alors que d'après la date de l'exécution du marché comportant l'engagement de ces dépenses, l'imputation devait en être faite sur les crédits de l'exercice précédent.

(1) Rapport de M. Polignac.

Donnons quelques précisions sur les deux dernières irrégularités signalées.

Les ordonnateurs secondaires engagent souvent des dépenses dont le montant excèdent les autorisations d'engagement qui leur ont été accordées. Comme le trésorier payeur général refuse impitoyablement tout mandat de paiement qui ne reste pas dans les limites des crédits délégués, les ordonnateurs secondaires en sont réduits à demander aux services centraux des dotations supplémentaires, ce qui entrave la bonne exécution du budget. Ces irrégularités ont rendu nécessaire l'institution du contrôle local.

Par les fausses imputations, les ordonnateurs secondaires cherchent à se ménager des disponibilités ou bien à éviter des dépassements de crédits. Le report de dépenses régulièrement engagées sur les crédits d'un exercice, à l'exercice suivant, est dans ce but fréquemment employé. Ce procédé grève le budget du deuxième exercice de dépenses qui ne lui incombent pas.

Grâce à l'action vigilante des contrôleurs engagés, la majorité de ces infractions sont ainsi évitées. Nul doute cependant qu'on puisse espérer des résultats encore meilleurs en accordant au contrôleur des collaborateurs susceptibles de lui apporter une aide efficace. Ces collaborateurs devraient être choisis au sein de l'Administration des finances.

Les contrôleurs de certains ministères ont une tâche écrasante. Au ministère de la Guerre, par exemple, le contrôleur doit examiner près de seize mille propositions d'engagement chaque année. Il faut ajouter que parfois, les administrations contrôlées, jalouses de leurs

prérogatives et voyant ce contrôle d'un œil peu bienveillant n'ont pas facilité la tâche du contrôleur. Un exemple frappant nous est donné par le ministère de la Guerre, dont les services ont toujours refusé, malgré les demandes réitérées du contrôleur, d'indiquer sur les ordonnances de paiement ou de délégation la référence aux engagements qui les ont précédés. Le contrôleur est ainsi dans l'impossibilité de vérifier conformément à l'article 6 de la loi du 10 août 1922, le fait qu'aucune dépense n'est ordonnancée sans avoir préalablement fait l'objet d'un engagement pris en charge dans sa comptabilité et qu'aucun engagement visé par lui n'a été modifié à son insu.

Cependant le décret-loi du 31 août 1937, dans son article 2, vient d'apporter une notable amélioration à cet état de choses en stipulant « que les ordonnances de délégation qui seront soumises au visa du contrôleur des dépenses engagées devront être accompagnées de toutes justifications; elles comporteront notablement *l'indication précise de la délégation* ainsi que le compte d'emploi des crédits précédemment délégués au même ordonnateur secondaire ».

Notons toutefois que le décret qui doit fixer les modalités et le point de départ d'application de cette disposition n'a pas encore paru.

Enfin, si les crédits supplémentaires n'ont pas disparu (1), il ne faut pas incriminer le contrôle des dépenses engagées. Tout d'abord les engagements de crédits effectués par les ordonnateurs secondaires échappent au

(1) Voir le tableau, page suivante.

contrôleur et jusqu'à la mise en application du contrôle local, il peut toujours y avoir là, une source d'abus.

D'autre part, comme le fait ressortir M. le Doyen Allix, le procédé des paiements au titre d'avance à régulariser permet de tourner les règlements. Il suffit, en effet, lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires non pourvues de dotations budgétaires suffisantes, qu'un décret paraisse au Journal Officiel pour que les comptables soient autorisés à payer les dépenses précitées sans crédit.

Exercice	Lois de Finances		Lois de Règlement	
	Voies et moyens	Ouverture de crédits	Recouvrements	Dépenses
1926	37498	37338	43064	41976
1927	39728	39541	46085	54360
1928	42496	42444	48177	44247
1929	45430	45366	64268	58849
1930	50465	50398	50798	55711
1931	50643	51640	47943	53427
1932	41100	41097	36038	40666
1933	45645	50486	43436	54944
1934	48281	50162	41070	49882
1935	46691	47817	39485	49868
1936	40449	40306		

Ce tableau est extrait de l'exposé des motifs du projet de loi du budget de l'exercice 1937.

Il dégage les différences constatées entre les prévisions des recettes et des dépenses et les chiffres réels des lois de règlement.

Le projet de loi dit collectif, déposé en fin d'exercice, comprend alors les demandes de crédits applicables

à ces dépenses régulièrement engagées au cours de l'année civile antérieure en sus des dotations budgétaires.

Les comptables avant 1935, portaient ces dépenses à des comptes d'attente jusqu'à l'époque de la régularisation. L'ordonnancement régulier n'avait lieu qu'après le vote des crédits nécessités par ces dépenses.

Les décrets du 25 juin 1934 (article 4) et du 29 novembre (article 5), ont supprimé ces comptes d'attente qui alourdissaient la comptabilité des comptables.

Désormais la limite des engagements, des ordonnancements et des paiements est déterminée en totalisant les crédits ouverts, tant par la loi des finances que par les lois spéciales, et les autorisations de dépenses données par décret en application de l'article 43 de la loi du 30 avril 1921.

Ces décrets, ouvrant des crédits, doivent être soumis à la sanction des Chambres dans le délai d'un mois si les Chambres sont assemblées, sinon dans la quinzaine de leur plus proche réunion.

Ces collectifs de fin d'exercice présentent toujours un montant élevé de crédits supplémentaires, à leur sujet, M. Abel Gardey écrivait « devons nous rappeler à propos des paiements sur avances, les critiques que nous avons maintes fois formulées contre l'emploi, à notre avis, de cette procédure. Nous n'entendons pas dire par là qu'elle est utilisée à d'autres fins que le service des dépenses obligatoires. Mais la facilité avec laquelle il en est fait usage nous semble être, dans l'établissement des budgets, un encouragement à la sous-estimation des charges correspondant à des besoins inéluctables » (1).

(1) Rapport sur le collectif des crédits de l'exercice 1934. D.P. Sénat. 1935. A. n° 96.

La cause des crédits supplémentaires persistants, doit être recherchée actuellement, non seulement dans une prévision insuffisante des dépenses obligatoires, mais aussi dans le fait, que les ordonnateurs secondaires effectuent des engagements, excédant le montant des autorisations que leur ont été accordées. Le contrôle local des dépenses engagées que nous allons à présent étudier doit pallier à cette insuffisance.

CHAPITRE TROISIÈME

LE CONTROLE LOCAL DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

SECTION I

HISTORIQUE

Notre étude nous a montré que les contrôleurs centraux devaient considérer comme engagées dès le 1^{er} janvier, les autorisations d'engagement accordées à cette date, aux fonctionnaires des services extérieurs.

Ces autorisations d'engagement ont fait l'objet, de la part des services compétents, d'évaluations sérieuses; les relevés récapitulatifs ont été soumis au visa préalable du contrôleur, mais elles n'en constituent pas moins des autorisations données en bloc et dont l'emploi de détail ne peut être vérifié.

La procédure instituée ne peut donc avoir qu'une action restreinte : établir une limitation du total des

engagements que tout ordonnateur secondaire peut effectuer et l'astreindre par là même à tenir une comptabilité de ces engagements.

La loi du 10 août 1922 était donc incomplète, puisqu'elle laissait sans contrôle l'engagement de toutes les dépenses effectuées par les ordonnateurs secondaires.

En 1930, le Gouvernement se proposant de combler cette lacune, introduisit dans la loi de finances un article (1) étendant le contrôle de l'engagement à toutes les dépenses du budget général et des budgets départementaux. Cet article, disjoint par la Commission des finances de la Chambre, fut repris par la Commission des finances du Sénat. M. Charles Dumont, rapporteur général, rappelait l'attention constante portée par le Sénat aux travaux du contrôle des dépenses engagées. Au sujet de l'extension du contrôle de l'engagement, il s'exprimait en ces termes : « Constatant les heureux effets de la loi du 10 août 1922, la Commission des finances est, *a priori*, favorable à toute mesure susceptible de l'améliorer et d'en accroître l'efficacité... Il est profondément regrettable en effet, que ce contrôle continue à rester à peu près sans action sur les dépenses faisant l'objet de délégations de crédits et qu'ainsi une partie importante du budget soit exécutée sans les garanties qu'il comporte. La comptabilité des dépenses engagées, telle qu'elle est aujourd'hui tenue, ne fournit pas d'autre part au Parlement, une base suffisamment précise pour l'examen des propositions budgétaires puisqu'elle comprend toujours

(1) Article 91 de la loi du 16 avril 1930, devenu l'article 133 de la même loi

la totalité des crédits délégués, sans les rectifications périodiques qui devraient correspondre à l'utilisation réelle des crédits » (1).

Le principe fut adopté. L'article 133 de la loi de finances, étendait aux opérations effectuées par les ordonnateurs secondaires le contrôle de l'engagement des dépenses institué par la loi du 10 août 1922. Un règlement d'administration publique devait déterminer les conditions d'application de cet article. Mais ce règlement n'intervint pas. Nous savons néanmoins, qu'un essai de contrôle local fut tenté dans un département de Bretagne et donna de bons résultats.

Cependant une enquête menée en 1922, au sein de l'Administration des finances, afin de préciser le champ d'application du contrôle local, aboutissait à la conclusion suivante : 5 % seulement des dépenses générales du budget de l'Etat pouvaient utilement faire l'objet d'un contrôle local.

En effet, le Ministre des finances exposait dans une lettre, que 35 % de ces dépenses, bien qu'effectuées dans les départements, étaient autorisés spécialement ou engagés par les Administrations centrales et à ce titre visés par les contrôleurs des dépenses engagées; pour une masse plus importante encore des dépenses, 44 %, le contrôle sur place était inutile car ces dépenses dites permanentes, résultaient de l'application des lois et décrets, ainsi les traitements, les soldes, les dépenses résultant de l'entretien des effectifs dans les ministère de la Marine et de la Guerre; enfin certaines dépenses ne fai-

(1) D.P. *Sénat* 1930, A. n° 110.

saient pas l'objet d'engagements, mais seulement de régularisations ultérieures, ainsi les frais de déplacement, de transport de troupes, de réquisitions (1).

Le champ d'application du contrôle local étant trop restreint, l'enquête concluait à l'inutilité de son établissement.

Nous n'insisterons pas sur cet épisode, car selon les goûts du moment, on peut toujours déduire des chiffres les conclusions auxquelles on veut arriver par avance. Il faut noter toutefois que l'inefficacité du contrôle local était simplement affirmée, la démonstration restant insuffisante; les dépenses visées dans la première catégorie, font bien l'objet d'engagements examinés par le contrôleur du ministère, mais comme nous l'avons montré, ce sont des engagements en bloc sur lesquels le contrôle est inexistant.

Les études entreprises en vue de la réforme de la comptabilité ont abouti à une conclusion différente.

Tout d'abord le décret du 25-6-1934 prévoit la tenue d'une comptabilité d'engagement par les ordonnateurs secondaires. Tous les 10 jours les ordonnateurs secondaires envoient aux comptables la copie intégrale de cette comptabilité qui concerne les dépenses de matériel; enfin les mandats de paiement doivent porter une mention de référence à la comptabilité d'engagement.

Cette solution était insuffisante, elle obligeait les ordonnateurs secondaires à surveiller leurs dépenses de matériel, mais les dépenses de personnel n'étaient pas

(1) Rapport de M. Baréty sur le projet de budget de l'exercice 1933 (finances). D.P. Chambre 1933. A. n° 1005.

visées et comme par le passé, aucun contrôle n'était effectué sur les engagements.

Le décret du 1^{er} septembre 1936, institue dans son titre 1, le contrôle local des dépenses engagées. L'exposé des motifs soulignant la négligence des administrations relativement à la tenue de la comptabilité administrative, conclut à la nécessité de confier au Ministre des finances le soin de tenir cette comptabilité « cette réforme était simple, elle était conforme à nos traditions qui font du Ministre des finances, le contrôleur général des finances de l'Etat. Le décret du 30 Octobre 1935 l'a fait sienne en confiant au contrôleur des dépenses engagées des ministères, la mission de tenir la comptabilité administrative. Solution logique, car les contrôleurs des dépenses engagées ont reçu de la loi, la mission de viser tous les ordres de dépense émis par les ministres, qui ne peuvent être exécutés sans leur contreseing. Tenant la comptabilité des engagements des dépenses et des visas qu'ils donnent, ils consignent ainsi dans des registres, tous les éléments constitutifs de la comptabilité administrative; solution incomplète par contre, car l'action des contrôleurs des dépenses engagées était limitée aux ordonnances délivrées par les ministres et ne s'étendait pas aux opérations des ordonnateurs secondaires. L'article 133 de la loi du 17 avril 1930, s'était bien proposé de combler cette lacune, mais il était resté lettre morte.

Les projets de décrets ci-joints remédient à ces défauts. Le premier institue dans les départements, des services de contrôle des dépenses engagées fonctionnant suivant les principes posés par la loi du 10 août 1922, qui ont fait leurs preuves... ».

Nous allons analyser brièvement les dispositions du décret. Nous soulignerons au passage les particularités inhérentes au contrôle local, car les principes sont ceux du contrôle de l'engagement dans les ministères.

L'application pratique du décret s'est heurtée à de graves difficultés, qui sont surtout d'ordre financier. On n'a pas voulu créer les emplois nouveaux nécessaires. En effet, le contrôleur local devant contrôler au point de vue financier, les actes des administrateurs du département, doit avoir un rang comparable à ceux de ces fonctionnaires : préfets, intendants, ingénieurs.

Mais la Commission des finances du Sénat, lors de la discussion du budget de 1937 a refusé les crédits nécessaires à la création d'un cadre nouveau. En conséquence, on a confié les fonctions de contrôleur local des dépenses engagées, à des agents des Trésoreries générales : seconds fondés de pouvoir ou bien chefs du service de la dépense.

Cette solution, à notre avis, ne peut être que provisoire. En effet, quand des conflits — et ils sont inévitables — se produisent entre les administrateurs et le contrôleur, le trésorier payeur général en devient naturellement l'arbitre, ce qui le fait participer aux opérations d'engagement et d'ordonnancement. Or, il est avant tout, comptable et à ce titre, il ne peut exercer de contrôle sur l'opportunité de la dépense.

SECTION II

ATTRIBUTIONS

Les attributions du contrôleur local sont en tous points, identiques à celles des contrôleurs centraux, quant à l'exercice du contrôle de l'engagement des dépenses, par l'ordonnateur secondaire.

Le contrôleur reçoit tout d'abord communication des autorisations d'engagement qui sont accordées aux fonctionnaires des services extérieurs. Ces autorisations jouent le même rôle à l'égard des ordonnateurs secondaires, que les crédits accordés par la loi de finances aux ministres.

Les services locaux adressent chaque année leurs demandes de crédits pour l'année suivante; ces demandes sont basées sur les besoins probables. Les contrôleurs locaux, devant adresser leur avis motivé sur ces demandes de crédits, ont ici un rôle important à jouer.

En effet, c'est un fait connu que les ordonnateurs exagèrent à dessein leurs demandes de crédits et en par-

ticulier celles ayant trait à des dépenses éventuelles. Au contraire les dépenses obligatoires, devant nécessairement s'effectuer, sont quelquefois sous-estimées car si les crédits sont insuffisants en cours d'année, il suffit de recourir à la procédure des crédits supplémentaires.

Le contrôleur vérifie donc soigneusement ces demandes de crédits, il peut se baser sur les dépenses réellement effectuées l'année précédente puisqu'il tient la comptabilité des mandatements et l'on conçoit qu'un contrôleur en fonctions dans un département pendant plusieurs années, acquerra dans ce domaine, beaucoup d'expérience.

Pour remplir leur mission, les contrôleurs reçoivent communication de tous documents ou renseignements utiles. Le contrôleur examine toutes les décisions ayant pour effet d'engager une dépense, aux divers points de vue déjà étudiés : de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits délégués, de l'exactitude des évaluations, de l'application des lois et règlements et des dispositions d'ordre financier, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. Toutes les pièces justificatives de l'engagement doivent lui être obligatoirement communiquées.

Lorsque ces conditions sont remplies, le contrôleur appose son visa, sinon, il le refuse. Au cas où le désaccord persiste, le contrôleur local en réfère au contrôleur central du ministère intéressé. De toute façon, il ne peut être passé outre au refus de visa que sur avis conforme du Ministre des finances. Le contrôleur local est averti

sans délai de la suite donnée à ses propositions et observations.

Le contrôleur doit également viser les ordonnances de paiement et tout mandat non revêtu du visa est nul et sans valeur pour les comptables du Trésor. Ce contrôle de l'ordonnancement lui permet de s'assurer que les mandats se rapportent à des engagements déjà visés par lui et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements et dans celle des crédits délégués. Le contrôleur examine les pièces justificatives; au cas où il découvre des irrégularités, il vise les mandats avec observations.

Les contrôleurs locaux tiennent une comptabilité de l'engagement des dépenses, organisée sur les mêmes bases que celles des contrôleurs centraux. Il faut noter que cette comptabilité doit enregistrer les engagements de tous les ordonnateurs locaux et que ces ordonnateurs appartiennent à des ministères différents. Le contrôleur doit ouvrir pour chacun des ordonnateurs un registre des dépenses engagées, tenu pour chaque exercice par chapitre et par article. La tâche est donc lourde, car le nombre d'ordonnateurs secondaires attachés à un département peut être élevé. -

Le contrôleur inscrit pour chaque subdivision du budget, le montant des autorisations d'engagement ainsi que les modifications ultérieures qui peuvent y être apportées. En regard, au fur et à mesure de l'exécution du budget, viennent s'inscrire les engagements ou déagements de dépenses de manière à permettre à chaque instant la comparaison des deux totaux. Tenant en même temps, comme nous le verrons, la comptabilité des ordonnancements, le contrôleur local a ainsi en mains tous les éléments nécessaires à l'exercice de sa mission.

En fait, le contrôle local de l'engagement, ne fonctionne pas encore d'une manière régulière et efficace. Il est nécessaire que l'on institue dans chaque département un service indépendant de la Trésorerie générale, et que les contrôleurs locaux « aient sur les ordonnateurs l'autorité indiscutée de contrôleurs techniques, au point de vue financier, s'entend » (1).

Actuellement le contrôleur local des dépenses engagées se cantonne surtout dans l'exercice de la seconde mission que lui a confiée le décret du 1^{er} septembre 1936 : la tenue de la comptabilité des ordonnateurs, dont nous allons étudier l'application dans notre deuxième partie.

(1) Voir la *Revue du Trésor*. — 10 octobre 1937, p. 375, article non signé.

DEUXIÈME PARTIE

La réorganisation de la comptabilité
d'ordonnancement

La première partie nous a montré dans le détail, le fonctionnement du contrôle de l'engagement des dépenses.

Les contrôleurs, par leurs fonctions, sont amenés à connaître de toutes les dépenses; il est naturel que l'on ait songé à eux lorsqu'on a voulu ressusciter la comptabilité administrative.

En effet, cette comptabilité créée par l'ordonnance du 14 septembre 1822 et dont l'article 296 du décret du 31 mai 1862, prescrit qu'elle est établie pour tous les ministères « d'après les mêmes principes, les mêmes procédés et les mêmes formes », a cessé depuis longtemps d'être tenue par les administrations centrales sauf aux Ministères de la Guerre et des Travaux publics.

Les ordonnances de la Restauration avaient posé comme principe fondamental, la séparation de la comptabilité des ordonnateurs et de la comptabilité de l'administration du Trésor. Une première ordonnance, en date du 27 octobre 1819, exigeait dans chaque ministère, l'établissement d'un compte complet, accompagné de toutes les pièces justificatives. Si cette ordonnance avait été appliquée, la comptabilité des ordonnateurs aurait gardé toute son importance, car au lieu de se traduire par de

simples relevés de chiffres, elle aurait constitué la base fondamentale d'un contrôle a posteriori, contrôle qui aurait abouti, le cas échéant, à mettre effectivement en jeu la responsabilité de l'ordonnateur.

Par suite de l'opposition des grandes administrations, la mise en application d'abord différée, n'eut jamais lieu. La nouvelle ordonnance du 14 septembre 1822, résolut la question dans un sens tout différent. Tout en conservant le principe d'une comptabilité d'ordonnement tenue par les ministres, cette ordonnance confiait aux comptables, la mission de contrôler la régularité de la dépense. Dans ce but, les ordonnateurs devaient transmettre aux comptables, à l'appui des titres de dépense, toutes les pièces justificatives des droits des créanciers. Les comptables examinaient, en engageant leur responsabilité personnelle, le bien-fondé de ces dépenses, c'est-à-dire que sans en juger l'opportunité, ils s'assuraient que l'ordonnateur disposait de crédits suffisants et que les pièces accompagnant l'ordonnance de paiement justifiaient bien la régularité de la dépense.

C'est ainsi que les comptables étaient investis de deux fonctions différentes par leur nature : une fonction administrative les amenant à contrôler les ordonnateurs, une fonction purement comptable puisqu'ils devaient obtenir la libération effective du Trésor et l'extinction des droits des véritables créanciers. « Le régime était évidemment un peu bâtard : la responsabilité des actes irréguliers des ordonnateurs pesait, non pas sur eux, mais sur des fonctionnaires subalternes, qu'un auteur écrivant sous Louis Philippe, comparait plaisamment aux menins de Cour, dont les attributions consis-

taient à recevoir la fessée lorsque le Dauphin avait commis un acte répréhensible » (1).

Le système ainsi construit portait en lui le germe de sa décomposition. En effet la comptabilité d'ordonnancement n'apportant pas elle-même ses justifications, les ordonnateurs se sont aperçus rapidement qu'elle n'était pas nécessaire à leur administration. De fait, la responsabilité ministérielle ne pouvait être mise en jeu, lors de la production de ces comptes incomplets. Peu à peu, cette comptabilité absorbante fut délaissée.

Les premiers, les ordonnateurs secondaires, arguèrent de la lourdeur de leur tâche et du manque de personnel spécialisé. Aussi depuis longtemps (1) se bornent-ils à tenir registre des mandats émis en vue de suivre simplement la gestion des crédits délégués. Chaque année, lors de l'établissement des comptes, les ordonnateurs, pour pouvoir établir les comptabilités élémentaires, demandent les renseignements nécessaires aux agents du Trésor. Les comptes ministériels ne sont donc que des extraits de la comptabilité générale des finances. « Ils font double emploi avec les comptes du Ministère des finances. Dressée de la sorte la comptabilité de l'Etat est d'une irrégularité flagrante. Elle n'a d'autre effet, que

(1) De Grandsaignes d'Hauterives. *La réforme de la comptabilité publique*. Conférence faite sous les auspices de l'Institut de Droit comparé, le 22-12-1936.

(1) La comptabilité administrative a commencé à être délaissée sous la deuxième République mais elle n'est vraiment plus tenue que depuis 1870.

de faire ressortir la situation de la caisse qui n'est qu'un élément de la comptabilité générale et n'accuse que des résultats incomplets, des chiffres susceptibles de faire apparaître les disponibilités immédiates de la Trésorerie, sans indiquer sa situation active et passive » (2).

Mais de son côté, la comptabilité des agents du Trésor a subi le contre-coup d'un tel état de chose. Il faut cependant reconnaître que le système édifié par l'ordonnance du 14 septembre 1822 a fonctionné d'une façon correcte pendant une quarantaine d'années. Les grands financiers de la Restauration avaient pris soin en effet, d'aménager d'une façon judicieuse le service comptable. La séparation des deux fonctions dévolues aux comptables était réalisée : le service du contrôle des dépenses était confié à des fonctionnaires spéciaux, les payeurs qui visaient et admettaient la régularité de l'ordre de paiement, mais qui ne tenaient pas de caisse. Le service, de la Trésorerie était assuré par les receveurs généraux qui percevaient les contributions, transmettaient les fonds et jouaient le rôle de banquiers de l'Etat (1).

Depuis plusieurs années, la Cour des Comptes et une partie du Parlement préconisaient la suppression des receveurs généraux et l'attribution du service de trésorerie qu'ils remplissaient, à la Banque de France. Mais de puissants intérêts particuliers s'élevèrent contre cette réforme logique, dont plusieurs pays et notamment la Belgique avaient donné l'exemple.

(2) Lachapelle op. cité.

(1) Voir un article du *Perpétuel des Percepteurs*, juillet 1936, reproduit par la Revue du Trésor. 1936, page 633.

La fusion fut bien réalisée par le décret du 21 novembre 1865, mais les receveurs généraux étaient maintenus dans leurs attributions anciennes qu'ils cumulèrent désormais avec celles jusque là confiées aux payeurs. Ils prenaient le nom de trésoriers payeurs généraux.

Cette réforme a eu de fâcheuses conséquences. « En confondant en une seule, deux comptabilités aussi différentes, on commettait une erreur funeste et l'on accablait en outre de charges trop lourdes et qui s'accroissaient à mesure que se développaient les attributions de l'Etat, les trésoriers payeurs généraux (1).

Il en est résulté un alourdissement très net de la comptabilité du Trésor. « Le développement sans cesse grandissant de la comptabilité administrative superposée à une comptabilité relativement souple, comme celle d'une banque, a rendu les centralisations plus difficiles. Les désordres consécutifs à la guerre de 1870 ont aggravé encore la situation. Une décision ministérielle du 24-12-1887 supprimait les centralisations mensuelles qui, en fait, ne s'établissaient plus depuis plusieurs années » (2).

Après la guerre de 1914-1918, la situation était des plus critiques. D'une part nous avions une comptabilité du Trésor ne pouvant suffire à sa double tâche dans les délais voulus, d'autre part une comptabilité administra-

(1) Lachapelle op. cité.

(2) M. le Sénateur Maulion. Avis présenté au nom de la Commission de la réforme de l'Etat sur le projet de *réforme de la comptabilité publique*. D.P. Sénat 1936. n° 586.

tive pour ainsi dire inexistante, car les résultats qu'elles fournissaient étaient extraits de la comptabilité du Trésor.

Les décrets du 25 juin 1934 ont remis de l'ordre dans la comptabilité des comptables du Trésor; ils ont permis de rétablir les centralisations périodiques abandonnées depuis un certain nombre d'année, et l'établissement de situations de trésoreries claires et complètes (1).

Il était nécessaire d'établir également une comptabilité générale de l'Etat, reprenant jour par jour toutes les dépenses et toutes les recettes prescrites par les différents ordonnateurs et centralisant à des intervalles rapprochés les comptabilités élémentaires des différents services. Pour cela, il fallait revenir aux prescriptions anciennes, en prenant comme base de départ la séparation du service de la caisse et du service de la comptabilité. Une brève étude des systèmes employés dans différents pays, où les comptes sont publiés dans des délais très courts après la clôture de l'année financière, nous montrera combien peut être féconde l'application de ce principe. Nous étudierons ensuite comment le décret du 1^{er} septembre 1936 a réorganisé la comptabilité d'ordonnancement en nous attachant surtout à ce qui a été fait sur le plan local.

(1) Exposé de motifs des décrets du 1^{er} septembre 1936. J.O. du 3 septembre, page 9.387.

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE EN DROIT COMPARÉ

Quand on étudie le contrôle de l'exécution des budgets des pays étrangers, on est surpris, dans la majorité des cas, de la rapidité avec laquelle sont rendus les comptes des finances.

Cette rapidité tient essentiellement à l'organisation d'une forte comptabilité générale de l'Etat, qui permet une centralisation rapide, à des intervalles rapprochés, des opérations de recettes et de dépenses.

Les systèmes appliqués peuvent changer dans la forme; tantôt ce sont les ministères eux-mêmes qui tiennent la comptabilité, dans d'autres pays toute la comptabilité des ordonnateurs est tenue par des agents du Ministère des finances, ou par des services de comptabilité indépendants, ou enfin, par des offices supérieurs de contrôle.

Mais dans la presque totalité des cas, on trouve comme principe, à la base du système de comptabilité, la séparation complète de la comptabilité administrative qui enregistre les actes financiers après les avoir contrôlés et de la comptabilité de caisse qui enregistre les opérations matérielles de recouvrement et de paiement.

Esquissons à grands traits les systèmes appliqués dans quatre pays, où les comptes sont rendus dans des délais particulièrement courts : l'Italie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'Autriche. Cette étude nous permettra de dégager certaines idées directrices, que les décrets du 30 octobre 1935 et du 1^{er} septembre 1936, ont d'ailleurs appliquées, pour réorganiser notre comptabilité administrative.

1. *L'Italie.*

En Italie (1), nous devons le noter de suite, le problème semble un peu simplifié du fait que dans les provinces, il n'y a pas d'ordonnateurs secondaires, mais de simples régisseurs d'avances qui ne délivrent de fonds que pour des paiements urgents et devant être faits sur place.

Dans chaque ministère, les services de la comptabilité sont groupés en une direction relevant du Ministère des finances. C'est le Ministre des finances qui nomme les directeurs de la comptabilité. Chaque ordre de paiement doit porter le visa du directeur de la comptabilité

(1) M. de Grandsaignes d'Hauterives. *Le contrôle budgétaire en Italie*. Annales de finances publiques comparées. Tome II, page 43.

attaché au ministère avant d'être présenté à la caisse d'un comptable. Les opérations sont enregistrées au jour le jour. A la fin de chaque mois, ont lieu au Ministère des finances, les centralisations et l'établissement de la situation d'exécution du budget. Ce travail est effectué par la direction générale de la comptabilité qui fonctionne à côté de la direction générale du Trésor.

Cette dernière, recevant périodiquement les relevés des opérations effectuées par les caisses publiques (caisse centrale et succursales de la Banque nationale d'Italie), établit les situations mensuelles du Trésor. Ces deux situations sont transmises au début de chaque mois à l'office supérieur de contrôle : la Cour des Comptes.

En Italie la Cour des Comptes intervient à trois moments dans l'exécution du budget : lors de l'engagement, car c'est elle qui exerce le contrôle des dépenses engagées, lors de l'ordonnancement, en visant les ordonnances de paiement après le directeur de la comptabilité, enfin postérieurement au paiement, en établissant la liaison nécessaire entre la comptabilité administrative et la comptabilité de caisse. « L'accord entre les écritures de base est ainsi établi mois par mois et, comme les comptes annuels ne sont pas autre chose que la totalisation des douze comptes mensuels, les rapprochements sont extrêmement faciles et la Cour des Comptes peut certifier très rapidement l'exactitude des comptes produits » (1).

Cette organisation permet d'obtenir les comptes moins six mois après la clôture de l'exercice.

(1) M. de Grandsaignes d'Hauterives, op. cité.

2. *La Grande-Bretagne.*

Dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne, on trouve trois jeux de comptabilité nettements distincts. Dans chaque ministère, un haut fonctionnaire « l'Accounting officer », voit toutes les opérations financières du ministère s'effectuer sous sa responsabilité. Exerçant les fonctions du payeur, il contrôle la régularité de la dépense. Il signe et enregistre les titres de recettes et les ordres de paiement.

Ces titres, accompagnés de pièces justificatives, sont transmis au contrôleur et auditeur général « titulaire des postes combinés de contrôleur général des recettes et des dépenses du Trésor et de vérificateur général des comptes publics » (2). Ce haut fonctionnaire responsable est nommé par lettres patentes du Roi. Il ne peut être révoqué que par la Couronne et à la suite d'une adresse émanant des deux Chambres; il possède donc de ce fait, une indépendance absolue.

Le contrôleur examine la régularité de la dépense et la disponibilité des crédits. Son visa est nécessaire pour que les fonds tendant à l'acquittement des dépenses puissent sortir des caisses de la Banque d'Angleterre.

La Trésorerie elle-même, ne possède aucun service de caisse, le bureau de la Trésorerie adresse des réquisitions au contrôleur afin d'obtenir des fonds, mais fait virer ces fonds par la Banque d'Angleterre, au compte

(2) M. Jacomet, *Les budgets et le contrôle de leur exécution*, Annales de finances publiques comparées. Tome I, page 17.

du Payeur général. Ce dernier acquitte toutes les dépenses de l'Etat, sur présentation par les créanciers des titres de paiement.

La Trésorerie connaissant d'une part les sommes versées à son crédit par la Banque d'Angleterre, et d'autre part les décaissements effectués par le Paymaster, peut établir chaque semaine une situation de caisse.

De son côté le contrôleur et auditeur général reçoit et vérifie les comptes des accouting officer; lui-même tient une comptabilité de tous les ordonnancements effectués, il est donc en mesure de dresser les comptes définitifs qui sont publiés avec son rapport dix à onze mois après la fin de l'année budgétaire. « Enfin l'unité de comptes et l'unité de caisse permettent au Chancelier de l'Echiquier de suivre constamment l'exécution du budget et de s'apercevoir à tout instant si ses prévisions sont exactes » (1).

3. *Les Etats-Unis.*

Aux Etats-Unis (2), il existe également une séparation rigoureuse entre les ordonnateurs et les comptables.

Les services dépensiers reçoivent des autorisations de dépenses contenues dans les limites des mandats de crédit budgétaire délivrés par le secrétaire du Trésor (3).

(1) Lachapelle. op. cité, p. 265.

(2) M. H. Devillez. *La législation budgétaire et le contrôle financier aux Etats-Unis d'Amérique*. Annales de finances publiques comparées. Tome 1. page 93.

(3) Notre Ministre des finances.

Mais au moment d'engager une dépense, l'ordonnateur demande au Ministre des finances de placer les fonds correspondants au crédit d'un comptable payeur, au moyen d'un mandat de comptabilité.

L'ordonnateur procède à la liquidation en établissant la pièce justificative, puis à l'ordonnancement en approuvant cette pièce et en la faisant parvenir au créancier.

Ce dernier s'adresse alors au comptable payeur, qui, après examen de la pièce justificative, délivre un chèque dans la limite de la somme portée sur le mandat de comptabilité. Le chèque doit être présenté au paiement dans un court délai à une troisième catégorie d'agents, les caissiers, qui effectuent uniquement les opérations matérielles de recouvrement et de paiement.

A ces trois catégories d'agents, correspondent trois comptabilités distinctes : la comptabilité administrative tenue par les bureaux administratifs de chaque département exécutif, la comptabilité des fonds tenue par les comptables payeurs et qui, jointe à la précédente, donne un tableau complet des opérations effectuées par les services dépensiers, enfin la comptabilité de caisse qui dégage mensuellement le solde disponible en indiquant le montant des crédits inemployés, et toutes les recettes effectuées.

Les comptables payeurs peuvent refuser de payer les dépenses qui leur paraissent irrégulières, car de telles dépenses acquittées pourraient rester à leur charge lors

de l'examen des comptes par l'organe supérieur de contrôle « le Général Accounting office » (1).

Le contrôle de l'exécution du budget est très complet et, comme il s'exerce en cours d'exécution, les comptes définitifs peuvent être rapidement mis à jour.

Les ordonnateurs sont contrôlés par le bureau du budget, grand organe d'administration générale placé sous l'autorité directe du Président, qui connaît et approuve le programme dépensier des ministères ainsi que la répartition trimestrielle de leurs crédits.

Le secrétaire de la Trésorerie surveille les comptables. Délivrant les mandats de crédit budgétaire et les mandats de comptabilité, il exerce un contrôle constant de l'exécution du budget. Le bureau des écritures et des mandats qui lui est rattaché, tient la comptabilité générale de tous les mandats émis. En comparant ces émissions avec les relevés hebdomadaires des caisses du Trésor, il peut juger du bien-fondé des sorties de fonds. Le secrétaire publie cinq mois après la clôture de l'année financière, l'état combiné des recettes et des dépenses.

Enfin, nous arrivons à l'organe supérieur du contrôle, le G.A.O.; corps indépendant, uniquement responsable devant le Congrès, et qui est dirigé par un contrôleur général et un contrôleur général-adjoint. Tous les mandats émis par le secrétaire de la Trésorerie, doivent être contresignés par le contrôleur général, ils sont ensuite enregistrés dans une comptabilité propre au

(1) Organe de contrôle et de centralisation des résultats, délégué par le pouvoir législatif pour surveiller le Gouvernement dans son ensemble.

G.A.O. Cet organisme vérifie les comptes des comptables ainsi que des caissiers. Les comptes lui sont envoyés avec toutes pièces justificatives mensuellement et trimestriellement. Exerçant un contrôle préventif très énergique, le G.A.O. ne vérifie plus la comptabilité administrative en la rapprochant de la comptabilité des comptables, il juge simplement les comptes de ces derniers. Le contrôleur général adresse au congrès, un rapport annuel pour le renseigner sur la situation financière du pays six mois après la fin de l'année budgétaire.

Il n'y a pas de loi de règlement, car « le contrôle parlementaire est aussi réduit que la procédure budgétaire d'autorisation est complète, comme il sied dans un régime d'autorité » (1).

4. *L'Autriche.*

Comme aux Etats-Unis, nous trouvons en Autriche (2), trois ordres de fonctionnaires qui concourent à l'exécution du budget : les ordonnateurs, les comptables contrôleurs et les caissiers.

Les ordonnateurs sont répartis en un certain nombre de services ayant seuls le droit d'ordonnancer. Les ordres de paiement doivent toujours être contenus dans la limite des crédits mis à la disposition des différents services par le Ministre des finances.

A côté de chacun des services d'ordonnancement existe une section spécialisée chargée du contrôle de la

(1) M. H. Devillez. op. cité, page 114.

(2) M. P. Reuter. *L'exécution du budget autrichien et son contrôle*. Annales de finances comparées. Tome 11, page 166.

liquidation des dépenses, de l'engagement et du contrôle des ordonnancements. La caractéristique du système autrichien, c'est que « les deux services sont placés sur un régime de séparation très souple et de collaboration confiante, plutôt que de séparation rigide... Ce qui sépare les fonctionnaires de la *Buchhaltung* (section de comptabilité) c'est leur spécialisation technique et une responsabilité propre qui les empêche d'être les subordonnés hiérarchiques du service ordonnateur » (1).

Les comptables contrôleurs exercent une double fonction, d'une part ils effectuent le contrôle de la liquidation et de l'ordonnement en procédant à l'examen habituel du payeur public, examen sanctionné par leur avis, d'autre part ils tiennent une double comptabilité, la comptabilité administrative et la comptabilité des paiements grâce aux renseignements qui leur seront fournis périodiquement par les caissiers.

Nous arrivons ainsi à la dernière phase de la dépense, au paiement. Les caissiers sont nettement détachés des ordonnateurs et des comptables contrôleurs. Le créancier muni d'un chèque délivré par le comptable contrôleur, doit se présenter aux guichets de la caisse d'Epargne postale dans les quatorze jours qui suivent l'émission du chèque. Effectuant uniquement l'opération matérielle du paiement, la caisse d'Epargne postale n'exerce aucun contrôle.

La tenue des deux comptabilités permet à la section de comptabilité de fournir rapidement des comptes complets. Chaque mois les comptables contrôleurs envoient à la Cour des Comptes un état des recettes et des dépenses du mois écoulé. Le compte annuel de chacun des

(1) M. P. Reuter. op. cité.

services ordonnateurs est transmis à la Cour avant le 1^{er} avril. La Cour vérifie les pièces qu'on lui transmet au fur et à mesure de leur réception, elle peut demander aux services des explications complémentaires sur tel ou tel point, il lui est même loisible d'effectuer un contrôle sur place, si elle le juge utile. Après réception des comptes annuels, elle compose les comptes clos et rédige son rapport. Les comptes sont ensuite soumis au Parlement au plus tard huit semaines avant la fin de l'année qui suit l'année financière considérée.

Cette brève étude nous montre qu'un grand principe est uniformément adopté, c'est la séparation de la comptabilité administrative et de la comptabilité de caisse.

Il nous semble qu'il est préférable d'avoir une comptabilité administrative indépendante de celle que peuvent établir les ordonnateurs eux-mêmes, c'est-à-dire une comptabilité confiée à des agents du Ministre des finances. Ces agents s'inspirant des mêmes directives et travaillant d'une manière uniforme ont une double mission : exercer sur les mandats émis par les ordonnateurs l'examen du payeur, tenir la comptabilité qui doit retracer au fur et à mesure de la décision qui leur donne naissance toutes les opérations de recouvrement et de paiement résultant de la gestion de l'ordonnateur.

Une troisième catégorie d'agents, les caissiers, effectuent les paiements et les recouvrements au vu des titres de paiement ou de recette émis par un ordonnateur et visés par un contrôleur comptable. Pour que la séparation soit complète on peut opérer une scission de telle

façon que les opérations de mandatement soient justifiées et prises en charge d'une façon distincte des opérations de paiement.

Il est nécessaire enfin de faire des rapprochements périodiques entre les ordonnancements et les paiements. « Ces deux comptabilités, en effet, se vérifient et se soutiennent l'une par l'autre. Un ordonnancement non suivi de paiement est une dépense incomplète, une dépense apparente, un paiement non précédé d'ordonnancement est un paiement illégal, indu » (1).

A cet effet, il suffit que les caissiers communiquent aux comptables contrôleurs des relevés de leurs opérations à intervalles rapprochés.

Insistons sur l'utilité d'assujettir les créanciers à se présenter rapidement aux caisses de l'Etat, pour être payés, en établissant un court délai de validité du titre de paiement. Cette mesure permet de donner rapidement des résultats serrant de près la réalité.

Un dernier trait caractéristique est l'immixtion de l'organe supérieur de contrôle dans l'exécution du budget. Le contrôle exercé en cours d'exécution du budget permet à l'organe supérieur une vérification très rapide des comptes définitifs et par la même le dépôt de la loi de règlement dans des délais très court. En effet, par l'application du principe des centralisations mensuelles, on obtient à la fin de chaque mois, non seulement les résultats mensuels, mais encore les résultats depuis le 1^{er} janvier.

(1) M. P. Reuter, op. cité, page 178.

Comme nous allons le voir, la plupart de ces idées ont été adoptées et mises en œuvre pour la réorganisation de la comptabilité administrative et du contrôle financier (1). Voyons en l'application, d'abord sur le plan local, puis dans les ministères.

(1) Décrets du 30-10-1935 et du 1-9-1936.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA NOUVELLE COMPTABILITÉ D'ORDONNANCEMENT

SECTION I

LA COMPTABILITÉ DES ORDONNATEURS SECONDAIRES (1)

L'opération de dépense met donc en œuvre aujourd'hui trois personnages : l'ordonnateur secondaire, le contrôleur local des dépenses engagées et le trésorier payeur général.

(1) Pour illustrer cette étude, nous avons joint, à la fin de l'ouvrage, plusieurs imprimés administratifs, qui permettront au lecteur de suivre plus aisément l'établissement des comptabilités élémentaires de dépenses et leur centralisation.

A. L'ORDONNATEUR SECONDAIRE.

Dans les départements, chacun des ministres, ordonnateur principal, se fait suppléer par un ou plusieurs ordonnateurs secondaires.

Voici à titre indicatif, la liste des ordonnateurs secondaires, habilités par décret ministériel auprès de la Trésorerie générale de Meurthe-et-Moselle.

Liste des ordonnateurs secondaires habilités près de la Trésorerie Générale de Meurthe-et-Moselle.

Finances : 1. Le Préfet.

2. Directeur des Contributions directes.
3. Chimiste en chef de laboratoire.
4. Directeur des Contributions indirectes.
5. Directeur de l'Enregistrement.

Justice : Le Préfet.

Intérieur : Le Préfet.

Education Nationale : Le Préfet.

Enseignement technique : Le Préfet.

Beaux-Arts : Le Préfet.

Commerce : Le Préfet.

Travail : Le Préfet.

Santé publique : Le Préfet.

Agriculture : 1. Le Préfet.

2. Conservateur des Eaux et Forêts.
3. Directeur de l'Ecole forestière.
4. Ingénieur en chef du génie rural.
5. Ingénieur en chef des haras.

Travaux publics : 1. Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées.

2. Ingénieur du service de la navigation à Nancy.

3. Ingénieur du service de la navigation à Epinal.

4. Ingénieur en chef des mines à Nancy.

Pensions : 1. Préfet.

2. Intendant militaire du service des subsistances à Nancy.

3. Directeur du service de Santé de la 20^e région.

Air : 1. Directeur office national météorologique.

2. Directeur de l'établissement métropolitain de navigation aérienne : Paris.

3. Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées à Nancy.

4. Directeur du parc d'aviation. Base n° 121.

5. Intendant militaire des subsistances à Nancy.

6. — — des corps de troupes à Nancy.

7. Intendant militaire chargé des frais de déplacement et des frais de transport à Nancy.

8. Intendant militaire des subsistances à Toul.

9. — — des corps de troupes à Toul.

10. — — — à Lunéville.

11. — — — à Thionville.

Guerre : 1. Intendant militaire du service des subsistances à Nancy.

2. Intendant militaire des corps des troupes à Nancy.

3. Intendant militaire chargé des frais de déplacement et des frais de transport à Nancy.
4. Intendant militaire des subsistances à Toul.
5. — — des corps de troupes à Toul.
6. Intendant militaire des subsistances à Lunéville.
7. Intendant militaire des susbsistances à Thionville.
8. Directeur du génie à Nancy.
9. — — Metz-Est.
10. — — Metz-Ouest.
11. Commandant du parc régional de réparation et entretien du matériel à Toul.
12. Commandant du parc régional de réparation et entretien du matériel à Metz.
13. Directeur du centre mobilisateur du génie, n° 15 à Toul.
14. Directeur du centre mobilisateur du génie, n° 18 à Nancy.
15. Inspecteur des forges à Paris.
16. Directeur du service de Santé, 20° Région à Nancy.
17. Directeur du service de Santé, 6° Région à Metz.

La plupart des Ministères n'ont qu'un ordonnateur secondaire par département, c'est le préfet. Mais pour les ministères de la Guerre, de l'Air, des Travaux publics, de l'Agriculture, on a donné aux chefs des divers services techniques, la gestion des crédits nécessaires au fonc-

tionnement de ces services. Notons le nombre élevé des ordonnateurs secondaires relevant des ministères de la Guerre et de l'Air, cela tient à l'importance de la 20^e Région.

Chaque ordonnateur dispose, à l'intérieur de un ou plusieurs chapitres budgétaires, des crédits qui lui sont délégués.

1. *Délégation des crédits.*

Comment sont délégués les crédits ? La délégation des crédits est essentiellement liée aux besoins des ordonnateurs secondaires. Ceux-ci au début de chaque mois prévoient le montant approximatif des crédits qui leur seront nécessaires pour le mois suivant, ceci pour chacun des chapitres budgétaires sur lesquels ils effectuent des dépenses.

Ces prévisions sont centralisées dans chaque ministère et permettent ainsi de fixer la demande de fonds qui doit être présentée au Ministre des finances avant le 25 de chaque mois.

La Direction du mouvement général des fonds totalise les demandes et prépare le décret de distribution mensuelle des fonds, qui fixe à chacun des ministres les crédits dont il pourra disposer le mois suivant. Le décret est ensuite présenté à la signature du Président de la République.

Cette mesure, notons le, correspond simplement à la nécessité qui s'impose à la Direction du mouvement général des fonds, d'ajuster exactement les moyens de trésorerie aux dépenses envisagées. Le ministre signe ensuite les ordonnances de délégation au nom des différents

ordonnateurs secondaires relevant de son ministère. Ces ordonnances sont visées par la Direction du mouvement général des fonds qui retient les originaux. L'ordonnateur secondaire est prévenu par lettre d'avis avec extrait de l'ordonnance.

Enfin le contrôleur local des dépenses engagées et le trésorier payeur général, reçoivent de leur côté, trois fois par mois, les 2, 12 et 22, la feuille d'autorisation qui donne par ministère, le numéro et le montant de chaque ordonnance. Cette feuille est accompagnée des extraits ou copies des ordonnances ministérielles.

Les Ministres de la Guerre et de l'Air ne délivrent pas d'ordonnances directes, mais seulement des ordonnances de délégation. D'autre part la délégation ne se fait pas directement du ministre aux ordonnateurs secondaires chargés de l'administration des services. Les crédits sont ouverts aux fonctionnaires militaires chargés de l'administration des régions et ceux-ci sous-délèguent les crédits aux ordonnateurs des divers départements composant la région, ce qui constitue un système de délégation des crédits à deux degrés.

C'est le contrôleur local des dépenses engagées en fonction près du trésorier payeur général du chef-lieu de la région qui opère le transfert des crédits par des avis de sous délégation en s'appuyant sur les demandes des différents ordonnateurs.

La règle de la délégation des crédits mois par mois, présente de notables exceptions relatives aux dépenses d'un caractère constant, comme les traitements et indemnités. Ces dépenses qui, nous le savons, sont engagées pour la totalité dès le début de l'année, font l'objet

d'ordonnances de délégation ouvrant des crédits pour 6, 9 ou 10 mois, selon les ministères.

Au reçu de chaque lettre d'avis avec extrait de l'ordonnance, l'ordonnateur note, sur son livre-journal les crédits qui lui sont délégués : le numéro, la date et le montant des ordonnancements ainsi que la répartition du crédit entre les différents chapitres budgétaires. Ce livre-journal des crédits délégués, tenu par exercice, donne donc par simple addition, à tout moment et dans chaque chapitre, le montant des crédits délégués depuis le 1^{er} janvier.

Ceci facilite à l'ordonnateur secondaire l'observation des deux règles importantes : ne pas ordonnancer au delà des crédits délégués ; ne pas effectuer de virements d'un chapitre budgétaire à un autre.

2. *L'ordonnement.*

L'ordonnateur secondaire dispose ainsi de ses crédits. Etudions l'ordonnement d'une dépense. Considérons un cas concret : par exemple le règlement de fournitures par un ingénieur des Ponts et Chaussées.

Contrairement au système ancien qui n'exigeait qu'une seule pièce, le mandat, l'ordonnement et l'acquit de la partie prenante ne sont plus désormais consignés sur la même formule (1). L'ordonnateur établit un mandat (2), qui constate l'ordonnement de la créance, et un bon de caisse (3), qui, remis au créancier lui permettra de toucher le montant de cette créance.

(1) Circulaire du Trésor du 14-12-1936.

(2) Voir imprimé, n° 3.

(3) Voir imprimés, n°s 4 et 5.

Les deux phases de la dépense, ordonnancement et paiement, détachées dans le temps, sont ainsi marquées chacune d'une pièce propre; au mandat, seront jointes toutes les pièces établissant les droits de créanciers.

Dans le cas considéré d'un règlement de fourniture, l'ordonnateur joindra comme pièces justificatives :

1° Un exemplaire du marché, c'est-à-dire l'extrait du procès-verbal d'adjudication en supposant qu'il y ait eu marché par adjudication.

2° Le cahier des charges fixant les obligations respectives du fournisseur et de l'Etat et précisant toutes les autres conditions du marché.

3° La justification du versement du cautionnement exigé du fournisseur. Lorsque ce versement est versé en numéraire, c'est la déclaration de versement du comptable qui a reçu le cautionnement. Si le cautionnement est réalisé en rentes ou valeurs d'Etat, l'ordonnateur délivre un certificat constatant qu'il a en sa possession le récépissé fourni lors du dépôt des valeurs à la Caisse des dépôts et consignations. Enfin, dans le cas d'une caution personnelle et solidaire, l'ordonnateur doit produire un certificat administratif portant référence à la déclaration de l'établissement ou du tiers, qui accorde sa garantie et reproduisant les mentions contenues dans cette déclaration. En outre la constitution du cautionnement proportionnel afférente à l'engagement souscrit dans cette déclaration, doit être justifiée par une déclaration de versement correspondant (1).

(1) Circulaire du Ministère des finances du 5-7-1937.

Au bon de caisse seront jointes toutes autres pièces justificatives du paiement. Citons, par exemple, les certificats d'hérédité ou de propriété lors du décès d'un créancier, les procurations, l'extrait du jugement déclaratif de faillite portant nomination du liquidateur quand il s'agit d'établir les droits des créanciers du failli; dans le cas de paiement, supérieur à 1.500 frs fait à des sociétés, la copie des délibérations de l'assemblée générale nommant le conseil d'administration, et du conseil d'administration nommant l'administrateur délégué ainsi que les statuts de la société.

Le mandat et le bon de caisse, donnent toutes les indications utiles permettant de caractériser nettement la dépense à effectuer, en particulier le nom et la qualité du créancier, l'objet de la créance, son montant, les pièces justificatives produites à l'appui du mandat ou, pour le bon de caisse, les pièces justificatives de l'acquit, que le comptable annexe au moment du paiement. Le mandat seul précise l'imputation budgétaire de la dépense.

En général la dépense n'est imputable que sur un chapitre budgétaire dont le numéro est donné en haut et à droite du mandat, mais lorsqu'elle est imputable sur plusieurs chapitres, la ventilation est mise en évidence dans un cadre destiné à cet effet.

Le mandat et le bon de caisse portent un arrêté en toutes lettres du montant de la créance, ils sont revêtus de la signature de l'ordonnateur et du cachet ou du timbre sec de ce dernier.

Le bon de caisse enfin, porte la formule d'acquit à remplir par le créancier. La durée limite de sa validité est précisée par un avis situé au verso.

Notons que la somme à payer peut différer du montant du mandat. En effet, d'une part, l'ordonnateur peut prescrire au payeur d'exercer un précompte sur le montant de la créance mise en paiement. Nous pouvons citer des exemples nombreux de précomptes prescrits par l'ordonnateur :

1. Les pénalités infligées aux fournisseurs pour retard dans les livraisons.

2. La restitution d'un trop perçu.

3. Les retenues pour les loyers afférents aux logements de fonctionnaires non logés gratuitement

4. Les retenues pour congés ou absences non motivées.

5. Le versement au Trésor de la somme excédant le total limite, fixé par la loi réglementant les cumuls.

6. Le cautionnement exigé par la loi lors de la passation d'un marché, lorsque ce cautionnement doit être précompté sur le premier acompte.

L'ordonnateur indique sur le mandat et sur le bon de caisse le montant et l'objet du précompte. Il délivre en même temps en application de l'article 4 du décret du 1^{er} septembre 1936 un titre de recette, qui est indispensable au trésorier-payeur-général pour justifier de l'opération au juge du compte.

D'autre part, le comptable peut avoir à exercer diverses retenues en exécution d'oppositions ou de significations diverses. Citons les oppositions qui peuvent être faites à l'égard du paiement des traitements, du règlement des fournitures, par les créanciers des ayant droit; les cessons de traitements ou de salaires, etc.,

3. *Écritures de l'ordonnateur secondaire.*

Chaque jour l'ordonnateur secondaire établit un bordereau détaillé des mandats et des bons de caisse émis dans le cours de la journée.

Ce bordereau dit bordereau d'émission joue un rôle important dans l'enchaînement de la comptabilité d'ordonnancement.

Le bordereau présente le montant des mandatements d'une part, par partie prenante et d'autre part, par chapitre budgétaire. Il fait état des retenues à exercer et donne le net à payer à chaque créancier. Enfin une colonne est réservée pour la date des paiements, ces trois dernières colonnes sont remplies ultérieurement.

Chaque bordereau d'émission porte un numéro d'ordre d'une série ininterrompue commencée au numéro 1 au début de l'exercice.

L'ordonnateur secondaire enfin, tient lui-même une comptabilité propre de tous les ordonnancements qu'il effectue. A cet effet, il retrace sur son livre-journal des mandats (1) chaque opération de mandatement, à laquelle il affecte un numéro d'ordre appartenant à une série ininterrompue suivie par ministère ou section de ministère et recommencée au n° 1 pour chaque exercice. Le mandat lui-même porte ce numéro.

L'ordonnateur inscrit sur son livre : la date du mandat, le nom du créancier, le montant par chapitre, des sommes mandatées, le montant total du mandat. En

(1) Voir imprimés, n^{os} 6 et 7.

général chacun des chapitres est lui-même subdivisé en articles, ce qui facilite à l'ordonnateur la gestion de ses crédits.

Les résultats du livre-journal des mandats, comparés à ceux du livre-journal des crédits délégués, permettent à l'ordonnateur de faire à tout moment dans un chapitre déterminé la balance entre les crédits et les dépenses. Il est donc averti et tout dépassement involontaire de crédits devient impossible.

B. LE CONTROLEUR LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES ET LE TRÉSORIER PAYEUR GÉNÉRAL.

1. *Contrôle de l'ordonnancement.*

Etudions à présent le contrôle de l'ordonnancement :

Le contrôleur des dépenses engagées reçoit de l'ordonnateur, le bordereau d'émission, les mandats accompagnés des pièces justificatives, enfin les bons de caisse afférents aux mandats.

Comme nous l'avons souligné dans notre introduction, jusqu'ici le trésorier payeur général était chargé du contrôle de la régularité de la dépense. Or, le comptable, en sa qualité de caissier, est responsable de tout déficit de caisse qu'il ne pourrait justifier en invoquant la force majeure; en sa qualité de payeur il est également responsable de tout paiement non libératoire pour le Trésor. Mais là, doit se borner sa responsabilité. Toute la partie du contrôle ayant trait à des opérations administratives à l'accomplissement desquelles il n'a pas pris part, ne doit pas lui être imputée; il s'agit d'un contrôle de type administratif qui est confié à présent au contrôleur local des

dépenses engagées. Ce dernier est évidemment tout préparé à ces fonctions par le contrôle qu'il exerce au préalable sur l'engagement des dépenses.

Le contrôleur va porter son attention sur différents points que nous allons examiner rapidement :

1° L'imputation budgétaire.

Le contrôleur vérifie la régularité de l'imputation budgétaire qui constitue une des conditions de bonne exécution d'un budget. Trop souvent en effet, l'ordonnateur ayant épuisé le crédit qui lui est ouvert dans un chapitre, a tendance à effectuer des virements d'un chapitre à l'autre, ce qui évite la longue procédure des demandes de crédits supplémentaire.

2° La disponibilité des crédits.

L'ordonnateur secondaire doit évidemment maintenir ses émissions de mandats dans la limite des crédits qui lui sont délégués (1), ceci, pour chacun des chapitres budgétaires sur lesquels il peut imputer des dépenses. Le contrôle ici, facile à mettre en œuvre, est très énergique. Le contrôleur reçoit en effet les extraits des ordonnances de délégation, et, par simple comparaison entre mandats émis et crédits délégués, il s'aperçoit immédiatement de l'irrégularité de l'émission quant à la disponibilité des crédits.

3° La régularité de la dépense.

C'est la partie la plus délicate du contrôle.

Il s'agit de vérifier le bien-fondé de la dépense, compte tenu des lois et dispositions réglementaires.

(1) A. 44. Loi 30 avril 1921.

Le contrôleur doit tout d'abord s'assurer que les justifications produites sont régulières en la forme. Sur ce point, la tâche est aisée, car une nomenclature officielle spécifie par ministère et par série de dépenses les pièces justificatives, qui doivent accompagner les mandats (1). Le contrôleur vérifie le nombre et la forme des pièces, il s'assure de l'exactitude numérique des décomptes qui peuvent figurer, et de la conformité des pièces justificatives avec les énonciations du mandat.

Tout ceci constitue donc un contrôle très strict de la forme et de la régularité extérieure des pièces justificatives.

Mais le contrôleur doit aussi vérifier la réalité du droit des créanciers. L'examen des pièces justificatives doit faire ressortir les droits des créanciers ou doit permettre l'attribution d'avances aux régisseurs. Cette partie du contrôle est plus délicate à mettre en œuvre. Il est difficile pour le contrôleur de s'assurer de la sincérité des justifications fournies, et par là même, d'apprécier la justification du service fait. Il lui faudrait une compétence technique s'étendant à tous les domaines puisqu'il a pour mission de contrôler les ordonnancements des différents ministères. Cependant il aura toujours la ressource, s'il suspecte le bien-fondé des justifications, de soumettre le cas au contrôleur des dépenses engagées du ministère auquel appartient l'ordonnateur secondaire en

(1) A. 10 du 31-5-1862.

« Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait ».

cause. Mais on conçoit, malgré ce recours possible, que le bon exercice de telles fonctions exige une longue pratique et beaucoup de doigté.

Quant au trésorier payeur général, il garde la responsabilité de toutes les opérations ayant trait au paiement. Il annote les bons de caisse de la somme nette revenant à chaque partie prenante, sous déduction des précomptes prescrits par l'ordonnateur et des retenues qui doivent être exercées en exécution d'oppositions ou de cessions.

Le contrôle exercé par le contrôleur local des dépenses engagées se traduit par un visa qui, apposé sur le mandat, certifie la régularité de l'émission et des justifications produites. Au cas où le contrôleur relève des irrégularités correspondant aux divers points de contrôle, il refuse le visa : « vu bon à payer » sur le bon de caisse.

Signalons quelques cas intéressants de refus de visa : les cas de fausses imputations budgétaires sont encore fréquents; ainsi un ordonnateur avait imputé la dépense afférente à une acquisition de terrain sur des crédits du budget de 1937 alors que l'autorisation ministérielle de l'acte de vente datait de juillet 1936. Ce paiement dont le montant s'élevait à plus de 6.000 frs devait être imputé sur des crédits d'exercice clos.

Le défaut de pièces justificatives ou l'irrégularité de ces justifications constituent une cause fréquente de refus de visa. Citons le cas de dépenses de meubles imputées régulièrement sur le crédit d'entretien du bâtiment et du mobilier, mais l'ordonnateur avait oublié de faire figurer le meuble acheté sous un numéro d'inventaire.

Les marchés, lorsque leur montant excède 80.000 frs, doivent être soumis à la procédure de l'adjudication publique sauf certains cas limitativement déterminés, par exemple : lorsque l'objet appartient à un possesseur unique, la fabrication des objets à fournir a fait l'objet d'un brevet d'invention, les fournitures ou travaux doivent être effectués dans des délais très courts incompatibles avec la procédure de l'adjudication publique, lorsque les circonstances exigent le secret, enfin, pour certains cas intéressant la défense nationale.

Mais l'ordonnateur doit, dans un de ces cas, produire un certificat se référant à l'une des exceptions prévues par le décret du 18-11-1882, ce qu'il omet parfois de faire.

Le contrôleur veille enfin, à l'application des lois et règlements en vigueur. Ainsi, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, le décret-loi du 8 août 1935 prescrit que l'acte de vente doit être transcrit après la publication dans la commune et l'insertion dans le journal de l'arrondissement ou du département. Le contrôleur local a rejeté un mandat pour infraction à cette disposition impérative.

Voici un autre cas de rejet par suite de l'inobservation d'un règlement : lorsqu'un fonctionnaire ayant accompli son stage est titularisé dans ses fonctions, il doit verser rétroactivement les retenues pour pensions civiles, afin de valider comme services comptant pour la retraite, la durée du stage. Dans ce cas l'ordonnateur doit faire un titre de recette global pour toutes les retenues rétroactives qui peuvent cependant être versées par fractions échelonnées (1). Ici l'ordonnateur avait établi

(1) Circulaire du Ministère des finances du 14-12-1936.

un titre de recette en même temps que le mandat de traitement, mais relatif à la fraction versée.

Après examen et contrôle de ces différentes pièces, le contrôleur retourne à l'ordonnateur les bordereaux d'émission avec les bons de caisse visés. Le contrôleur garde les mandats et les pièces justificatives, le trésorier payeur général garde les bons de caisse payables par virement et s'il y a lieu, les pièces justificatives qui devront être produites à l'appui du paiement et qui entreront dans son compte de gestion.

Les choses se passent différemment lorsque le visa des bons de caisse est refusé. Le bordereau d'émission, le mandat, le bon de caisse et les pièces justificatives sont retournés à l'ordonnateur avec une note explicative. L'ordonnateur doit ramener chaque bordereau d'émission dont un des mandats n'a pas été accepté, au montant des mandatements suivis effectivement de la mise en paiement de la créance. Il consigne dans le cadre ouvert à cet effet, au bordereau d'émission, les éléments qui suivent, pour chacun des chapitres dont le total doit subir une modification : —

Total d'après le bordereau.

Montant des mandatements qui n'ont pu être acceptés.

Total après vérification.

L'ordonnateur renvoie ensuite au payeur le bordereau d'émission après l'avoir revêtu d'une formule d'accusé de réception.

Il fait parvenir aux différents créanciers les bons de caisse qui leur reviennent et qu'ils pourront de suite présenter au paiement dans une caisse publique.

Pour les bons payables par virement qui sont restés à la Trésorerie générale, le transfert des fonds aux comptes courants indiqués est effectué à la diligence du trésorier payeur général.

2. *La comptabilité d'ordonnancement.*

a) *Ecritures journalières.*

Le but est, nous le rappelons, d'avoir un tableau précis et complet des dépenses de chaque ordonnateur, depuis le début de l'exercice, dans les différents chapitres budgétaires qui intéressent cet ordonnateur, et ceci, à n'importe quel moment de l'année.

Pour répondre à cette nécessité, il est ouvert, pour chaque ministère ou section de ministère, un carnet dit modèle n° 1. Ce carnet, pièce maîtresse de la comptabilité d'ordonnancement, comporte en tête une récapitulation des bordereaux d'émission journaliers. Il est composé de feuillets présentant par chapitre le montant des crédits délégués ainsi que celui des mandats émis, ceci pour chacun des ordonnateurs du département.

Voyons en détail les inscriptions à porter sur ce carnet.

Le carnet est divisé en quatre cadres :

Le cadre n° 1 (1), est destiné à l'enregistrement journalier des bordereaux d'émission. Un cadre est affecté à chaque ordonnateur. On y inscrit à la suite les uns des autres pour chacun des mandats, le numéro et la date des bordereaux d'émission, les numéros des mandats correspondants à chaque bordereau, enfin le montant

(1) Voir imprimé, n° 8.

du bordereau d'émission. On indique en cas de modification, le montant antérieur, le montant définitif après modification, les retenues et précomptes prescrits, enfin, le net à payer. Ce cadre est destiné à donner à tout moment et en particulier à la fin de chaque mois le montant global des émissions de chaque ordonnateur sans distinction ni ventilation entre les différents chapitres budgétaires.

Le cadre n° 2 (1), n'est qu'une récapitulation du cadre précédent, donnant les résultats pour tous les ordonnateurs d'un même ministère.

Il est divisé en deux parties : à gauche se trouve la récapitulation mensuelle des émissions, à droite la récapitulation mensuelle des sommes nettes mises en paiement.

Ces récapitulations donnent les résultats à la fin de chaque mois pour le mois lui-même mais aussi pour la période qui s'étend depuis le 1^{er} janvier.

Au dernier jour du mois de février de la deuxième année, une dernière totalisation donne les résultats de l'exercice.

Ces résultats après les modifications dues aux opérations rectificatives constituent les résultats définitifs.

Mais ce sont les cadres 3 et 4 qui vont présenter les indications les plus précieuses. Ces deux cadres ont le même but : indiquer à tout moment pour chacun des chapitres budgétaires les crédits ouverts par ordonnances de délégation et les mandats émis ; ils sont de texture différente car ils sont employés respectivement sui-

(1) Voir imprimés, n° 9 et 10.

vant que le ministère possède dans le département un ou plusieurs ordonnateurs secondaires.

Considérons le cadre 4 (1) ; un compte est ouvert pour chaque chapitre budgétaire du ministère considéré.

Le cadre indique à gauche le numéro et la date de l'ordonnance de délégation et sa ventilation entre les différents ordonnateurs, à droite les mandats émis sur ce même chapitre par lesdits ordonnateurs.

La comparaison des deux colonnes, crédits et mandats, affectées à un même ordonnateur, donne à tout moment le solde des crédits disponibles.

La totalisation pour tous les résultats acquis depuis le 1^{er} janvier se fait à la fin de chaque mois.

Le carnet modèle n° 1 en donnant le montant global des émissions de chaque ordonnateur d'une part, et le montant des émissions pour chacun des chapitres budgétaires d'autre part, permet donc de suivre pas à pas dans le cadre restreint d'un département l'exécution du budget des dépenses de chaque ministère. Voyons les résultats périodiques qui en sont extraits.

b) *Ecritures mensuelles.*

A la fin du mois, après réception du dernier bordereau d'émission, on totalise les carnets d'enregistrement des mandats pour établir les pièces mensuelles suivantes.

1° Pour chacun des ordonnateurs, le bordereau détaillé des mandats émis (1) qu'on joindra à l'envoi mensuel des mandats et des pièces justificatives. On

(1) Voir imprimés, n° 11 et 12.

(1) Bordereau modèle 5 : imprimé, n° 13.

reprend chaque mandat émis par l'ordonnateur et sa ventilation entre les différents chapitres budgétaires. On a ainsi pour le mois le total par chapitre des émissions faites par l'ordonnateur. Un bordereau spécial est utilisé pour les créances mandatées sur les chapitres spéciaux d'exercices périmés.

2° En s'appuyant sur les bordereaux détaillés précédents relatifs aux ordonnateurs d'un même ministère, il est établi le bordereau récapitulatif par chapitre des mandats inscrits sur les bordereaux détaillés (1). Ce bordereau présente en regard du numéro des différents chapitres budgétaires le nombre et le montant des imputations faites sur ces chapitres par chacun des ordonnateurs relevant du ministère considéré.

Les résultats doivent être conformes aux résultats du cadre n° 4 du carnet d'enregistrement des mandats émis.

Les deux bordereaux précédents donnent uniquement des chiffres relatifs au mois envisagé. Or, les écritures mensuelles doivent mettre également en évidence les résultats pour toute la période qui s'étend depuis le 1^{er} janvier.

3° Le bordereau sommaire des mandats émis depuis le commencement de l'exercice jusqu'au dernier pour du mois envisagé (2), répond à cette préoccupation.

Ce bordereau est établi pour chacun des ordonnateurs. C'est le relevé par chapitre des mandats admis pendant le mois. En rappelant les résultats des mois

(1) Bordereau modèle 8 : imprimé, n° 14.

(2) Bordereau modèle 14 : imprimé, n° 15.

antérieurs et compte tenu des rectifications possibles, on a ainsi le total depuis le 1^{er} janvier. Ce bordereau est certifié conforme à leurs écritures et aux justifications de mandatement par le contrôleur local des dépenses engagées et par le trésorier payeur général. Il est envoyé à l'ordonnateur qui, après l'avoir confronté avec ses propres écritures, le signe et le renvoie au contrôleur.

4° Tous les bordereaux sommaires étant revenus visés par les ordonnateurs, il est établi le relevé récapitulatif des bordereaux pendant le mois désigné (1). Les ordonnateurs sont rangés par ministère et pour chacun d'eux on reprend les totaux du bordereau sommaire qui lui correspond, sans distinction de chapitre.

5° Un bordereau de développement (2) des mandats admis, par chapitre, pour un même ministère et suivant les subdivisions que comporte la nomenclature budgétaire, devait également être produit. Il devait présenter pour chacun des chapitres budgétaires d'un ministère le total des émissions faites depuis le 1^{er} janvier, résultat fondamental pour l'administration centrale.

Des essais de mécanographie ont été entrepris à la Direction de la comptabilité publique, en vue d'éviter la préparation du bordereau de développement mensuel. Ces essais ont réussi, car la circulaire du 23 février 1937, consacre au moins provisoirement la suppression du bordereau du développement.

(1) Bordereau modèle 15 : imprimé, n° 16.

(2) Bordereau modèle 16 : imprimés n°s 17 et 18.

Les pièces mensuelles étant établies et leur concordance vérifiée, le contrôleur procède à l'envoi mensuel des justifications. Les mandats et les justifications de service fait correspondantes, sont envoyées à la Direction de la comptabilité publique avant le 15 du mois suivant.

Les mandats sont rangés par ordonnateur et par chapitre dans une chemise enveloppe à laquelle on joint le bordereau détaillé, modèle n° 5. Enfin pour tous les mandats relatifs à un même ministère le contrôleur établit un bordereau récapitulatif modèle n° 15 qui présente pour chacun des chapitres le nombre et le montant des mandats émis par chacun des ordonnateurs secondaires relevant des ministères (1).

Cas particulier des avances.

Nous avons déjà mentionné que pour faciliter l'exploitation des services régis par économie, l'article 94 du décret du 31 mai 1862, admet qu'il peut être fait aux agents spéciaux de ces services, des avances sur ordonnances ministérielles ou sur mandats des ordonnateurs secondaires.

Les justifications d'emploi des avances mises à la disposition de régisseurs de dépenses étaient jusqu'ici produites au trésorier payeur général. Elles sont maintenant remises au contrôleur local des dépenses engagées.

Ces justifications arrivant après coup, ne peuvent être rattachées aux demandes d'avances correspondantes.

Aussi établit-on à la fin de chaque mois, par ministère ou section de ministère et par ordonnateur un bor-

(1) Imprimé, n° 19. Voir le schéma donnant l'enchaînement de la comptabilité d'ordonnancement tenue par le contrôleur local.

dereau qui fait ressortir la situation de chaque régisseur pour les différents chapitres au titre desquels il reçoit des avances.

Le bordereau fait ressortir par chapitre et pour chaque régisseur les avances consenties d'une part et le montant par mandat des justifications produites. D'autre part, chaque bordereau fait état des justifications reçues jusqu'au moment de leur établissement. Les différents bordereaux sont récapitulés sur un bordereau qui donne par ministère et par ordonnateur les avances consenties et les justifications reçues.

Les contrôleurs locaux surveillent la remise des justifications d'emploi dans les délais impartis aux régisseurs. Ils doivent signaler spécialement aux payeurs les retards constatés et refuser, le cas échéant, l'attribution de nouvelles avances aux régisseurs en retard dans la production des pièces justificatives d'emploi ou de reversement de fonds (1).

c) *Ecritures annuelles.*

Les documents produits à la fin de chaque mois donnant les résultats pour la période qui s'étend depuis le début de l'exercice, il n'est pas nécessaire en fin d'exercice de récapituler tous les relevés mensuels.

Il suffit donc d'établir les bordereaux définitifs, modèle n° 14, certifiés par le contrôleur local des dépenses engagées et par le trésorier payeur général et dûment visés par les ordonnateurs. Chacun de ces bordereaux définitifs nous l'avons vu, rappellent le montant des ordonnances de délégation.

(1) Circulaire du Ministère des finances : 14-12-1936.

Le relevé récapitulatif, modèle n° 15, donne les résultats définitifs par ministère ou section de ministère et par ordonnateur. A l'aide de ces documents, le service de mécanographie établit un bordereau de développement définitif, modèle n° 16, qui donne pour chacun des chapitres budgétaires le montant des ordonnancements. Le problème est ainsi résolu, mais il faut le souligner, les résultats peuvent être connus très rapidement. Les écritures du mois de février de la deuxième année de l'exercice devant arriver avant le 15 mars, le service de mécanographie du ministère des finances pourra pour la première fois donner des résultats définitifs se rapportant à un exercice, un à deux mois après la clôture de ce dernier.

SECTION II

LA COMPTABILITÉ DES ORDONNATEURS PRINCIPAUX

Après avoir étudié la tenue des comptabilités élémentaires d'ordonnancement, nous devons voir comment s'opèrent les centralisations.

A ce point de notre étude, nous nous sommes heurtés à un obstacle déjà rencontré plusieurs fois, c'est l'inapplication des dispositions réglementaires. Le deuxième décret du 1^{er} septembre 1936, prévoit en effet dans son article 10, des relations directes entre les contrôleurs locaux et les contrôleurs des dépenses engagées des ministères. Or, pendant l'année 1937, ces relations n'ont pas eu lieu. Ceci est d'ailleurs assez compréhensible, puisque les contrôleurs locaux, comme nous l'avons signalé, sont encore à l'heure actuelle fictifs et que leurs attributions quant à la tenue de la comptabilité d'ordonnancement sont remplies par des agents des Trésoreries générales.

Cependant, les centralisations prévues par le décret ont eu lieu mensuellement, mais au sein même du Ministère des finances, c'est-à-dire que les relevés des opérations, les mandats et leurs justifications ont été envoyés à la Direction de la comptabilité publique. Nous ne doutons pas que cette solution permette de dégager dans des délais très courts, les résultats de l'exécution du budget en 1937, nous espérons cependant qu'en 1938, le décret entrera pleinement en vigueur et que, dans chaque département, le service local de contrôle des dépenses engagées sera réellement institué.

Nous allons donc commenter rapidement les dispositions de ce décret et voir comment les comptabilités élémentaires d'ordonnancement doivent être reprises dans la comptabilité générale de l'Etat.

Reprenons rapidement les résultats auxquels arrive le contrôleur local des dépenses engagées, résultats qui doivent être envoyés aux contrôleurs centraux avant le 15 de chaque mois.

Le contrôleur local envoie d'une part, les relevés des opérations effectuées et d'autre part, les mandats accompagnés des pièces justificatives.

1° Les relevés consistent dans deux bordereaux : le bordereau, modèle n° 5, qui présente pour chaque ordonnateur relevant du ministère, le détail des mandats émis pendant le mois et la ventilation du montant de chaque mandat entre les différents chapitres; le bordereau, modèle n° 8, récapitulant par chapitre les mandats inscrits sur les bordereaux détaillés et qui donne ainsi le montant des imputations effectuées sur chacun des chapitres du ministère pendant le mois considéré.

2° Les mandats accompagnés des pièces justificatives forment le contenu d'une chemise enveloppe.

Lorsqu'il y a plusieurs ordonnateurs pour un même ministère, les bordereaux et les chemises sont classés par ordonnateur et pour chacun d'eux dans l'ordre croissant des numéros de chapitres, de telle sorte que les opérations concernant un même ordonnateur se trouvent placées les unes à la suite des autres. Les contrôleurs centraux reprennent dans leurs écritures les opérations effectuées par les contrôleurs locaux. Pour dégager rapidement les résultats d'ensemble et connaître le montant des mandats émis pendant le mois considéré dans chaque chapitre budgétaire, il suffit de totaliser tous les bordereaux modèle n° 8. En ajoutant ce total au montant des mois précédents le contrôleur central obtient les résultats depuis le début de l'exercice.

Les mandats sont rangés suivant la nature des opérations, c'est-à-dire par chapitre budgétaire.

Les contrôleurs des dépenses engagées des ministères transmettent mensuellement au Ministère des finances des relevés de leurs écritures, en vue de l'établissement de la comptabilité générale de l'Etat. Ils envoient les mêmes relevés à la Cour des Comptes ainsi que les pièces établissant les droits des créanciers et constatant l'ordonnement des dépenses.

L'article 15 du décret ajoute que les autres pièces ayant préparé et réalisé l'engagement et la liquidation pour la dépense, la naissance et la constatation du droit, pour la recette, seront conservées par les administrateurs et tenues par eux à la disposition des membres de la Cour des Comptes. Ceux-ci pourront obtenir copie des docu-

ments qu'ils jugeront nécessaires à l'exercice de leur contrôle ou éventuellement en prendre connaissance sur place.

Les contrôleurs centraux établissent en fin d'exercice les comptes définitifs des recettes et des dépenses. Il suffit d'arrêter leurs écritures à la fin du mois de février de la deuxième année; les comptes, visés par les ministres intéressés sont centralisés par le Ministre des finances.

Donnons à présent quelques précisions sur la procédure suivie en 1937. Les mandats et les pièces justificatives ont été envoyés à la Direction de la comptabilité publique, par chacun des contrôleurs locaux.

Les opérations de classement ont été effectuées par les sections de centralisation et de vérification des pièces comptables, spécialisées depuis de nombreuses années, dans ce genre de travail. Ces sections, attachées à la Direction de la Comptabilité publique, réalisent plus aisément cette mission, grâce à l'emploi de la mécanographie. Ces opérations de classement se sont heurtées à des difficultés matérielles. Quelques chiffres nous en donneront une idée.

En effet, le budget et le compte des investissements en capital, comportent environ 1800 chapitres. D'autre part, certains contrôleurs locaux visent chaque mois plus de 8.000 mandats. Comme le nombre des contrôleurs locaux est voisin de cent, on imagine aisément l'énorme volume des pièces mensuelles.

Pour réduire le nombre des liasses, on a procédé à un groupement des chapitres budgétaires. Le classement des pièces justificatives s'effectue par groupes. Il a été ainsi créé en 1937, 157 groupes de chapitres.

Le classement est enfin facilité par l'emploi d'un code de mécanographie, prescrit par la circulaire du Ministère des finances, en date du 23 février 1937. « Ce code comprend : d'une part, la liste des 20 départements ministériels et d'autre part, la ventilation des chapitres en groupes dans chacun de ces départements. Chaque contrôleur local, chaque ordonnateur est désigné par un numéro d'ordre, et le même système est appliqué à chaque ministère et, dans chaque ministère, pour chaque groupe de chapitres.

Les contrôleurs locaux sont numérotés de 1 à 89 par ordre alphabétique du département correspondant : 1 pour Ain, 2 pour Aisne, et ainsi de suite. En ce qui concerne les ordonnateurs, une liste établie pour chaque département ou groupe de départements, par le contrôleur local, indique les numéros attribués à chacun ; c'est ainsi que la liste d'un département donnera, par exemple, pour la Guerre, le n° 1 à l'intendant militaire, le n° 2 au directeur du service de santé, etc...

Quant aux ministères, ils sont numérotés de 1 à 20, avec le n° 1 pour la Présidence du Conseil, le n° 20 pour les Pensions.

Chaque groupe de chapitres, enfin, est également affecté d'un numéro d'ordre : ainsi le Ministère des Finances comprend les groupes n^{os} 021 à 031, etc (1).

Les résultats ainsi obtenus sont très encourageants et le classement mensuel des opérations de dépenses par groupes de chapitres et par ordonnateur permet un contrôle rapide de l'exécution du budget.

(1) XXX. Bordereaux rose tendre et mécano-thérapie. — Revue du Trésor. Janvier 1938.

Les renseignements relatifs à l'année 1937 ont été empruntés à cet article.

CONCLUSION

Arrivés au terme de cet ouvrage, nous avons été conduit naturellement à nous poser une question.

Le pivot de notre étude est constitué par le contrôleur local des dépenses engagées, institué par le décret du 1^{er} septembre 1936. Nous l'avons d'abord présenté dans l'exercice de sa première fonction : le contrôle de l'engagement effectué par les ordonnateurs secondaires. Nous l'avons vu ensuite tenant la comptabilité de ces mêmes ordonnateurs secondaires.

Il semble donc intéressant de résoudre la question suivante : la création des contrôleurs locaux répond-elle plutôt à la nécessité de réorganiser la comptabilité administrative, qu'à celle d'étendre le contrôle de l'engagement des dépenses ? En effet, si les deux missions ont un but commun, assurer la bonne exécution du budget, elles procèdent d'un esprit différent. L'une a trait à un contrôle préventif, l'autre vise à l'établissement d'un contrôle a posteriori. A-t-on voulu renforcer le premier contrôle, puis rétablir le second ? Nous ne le croyons pas. L'exposé des motifs du décret, tout en sou-

lignant la valeur du contrôle de l'engagement des dépenses, déclare qu'il s'agit surtout de la réorganisation de la comptabilité administrative.

Il nous semble donc qu'il se produit actuellement un glissement, et que sans abandonner le contrôle préventif sur lequel on avait fondé beaucoup d'espairs, on revienne nécessairement au contrôle a posteriori négligé depuis de longues années. Sans doute, le contrôle de l'engagement présente toujours un intérêt positif; il permet de contenir l'ordonnateur prodigue dans des limites déterminées, il constitue enfin pour les administrateurs un conseiller précieux en matière financière. Mais pour qu'un contrôle préventif donne toute sa mesure, il faut doter les contrôleurs de pouvoirs étendus, leur permettant le cas échéant, d'obliger les ordonnateurs à suivre leurs vues. On se heurte alors à un obstacle grave. Pour remplir sa mission, le contrôleur est amené à apprécier l'économie, l'opportunité de la dépense. Le pouvoir de l'Administration est donc battu en brèche, il y a déplacement de la responsabilité et par suite de l'autorité.

D'autre part, un tel système de contrôle doit logiquement reposer sur la prééminence du Ministre des finances sur ses collègues. En effet, le Ministre des finances devient naturellement l'arbitre des conflits qui, inévitablement, surgissent entre les administrateurs et les contrôleurs.

Or, cette prééminence n'existe ni dans les textes, ni dans les faits. Le contrôle de l'engagement doit donc avoir le but plus restreint déjà indiqué.

Rompant avec les errements anciens, nous assistons aujourd'hui à l'établissement d'un contrôle a posteriori, rapide et efficace de l'exécution du budget, *réserves faites*

des facilités que le gouvernement peut trouver grâce aux moyens de trésorerie (1). C'est dans ce but qu'a été réorganisée la comptabilité des ordonnancements, qui constitue la partie essentielle de la comptabilité administrative. La comptabilité de caisse, tenue indépendamment de la comptabilité d'ordonnancement, n'enregistre plus que des opérations matérielles de recouvrement et de paiement.

En confiant la tenue de la comptabilité administrative aux contrôleurs centraux et locaux, on déchargeait donc à la fois les ordonnateurs d'une tâche qu'ils n'accomplissaient pas, les caissiers d'une mission de caractère administratif qui ne leur incombait pas.

Les contrôleurs constituant un corps technique homogène et connaissant déjà de toutes les dépenses par le contrôle exercé sur l'engagement, sont à même de remplir leur nouvelle mission de façon parfaite.

Le contrôleur local, placé entre l'ordonnateur et le caissier, contrôle les engagements et les ordonnancements, puis centralise les mandats et toutes les pièces justificatives de l'ordonnancement émis par les ordonnateurs secondaires habilités près de lui. Chaque mois, il envoie ces pièces avec les relevés des opérations aux contrôleurs des différents ministères.

(1) En effet, si les résultats auxquels nous sommes arrivés constituent la condition nécessaire et suffisante d'une bonne exécution budgétaire lorsqu'on s'arrête au point de vue administratif, il n'en est pas de même lorsqu'on envisage les aspects politique et économique du système budgétaire.

Le contrôleur central reprend dans ses écritures les opérations des contrôleurs locaux. Il adresse à la Cour des Comptes des relevés mensuels auxquels sont joints les mandats et les pièces justificatives. Il établit la comptabilité générale et en fin d'exercice le compte du ministère auquel il est attaché.

L'action des contrôleurs centraux des dépenses engagées a été affermie depuis l'établissement des comités de contrôle financier. Ces comités, créés par le décret du 30 octobre 1935, remplacent les corps de contrôle institués dans les ministères par la loi des finances du 13 juillet 1911. Un comité de contrôle financier est attaché à chaque ministère; il est composé pour moitié de membres de la Cour des Comptes et de l'Inspection générale des finances, pour l'autre, moitié d'inspecteurs généraux et de contrôleurs du ministère. Le contrôleur des dépenses engagées est membre de droit du comité avec voix consultative.

Les comités doivent veiller à l'observation des lois, décrets, décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services; contrôler l'exécution du budget; signaler les abus, erreurs et fautes qu'ils pourraient relever dans la gestion des administrateurs. Le contrôleur des dépenses engagées, à qui n'échappe aucun des actes concourant à l'exécution du budget, est particulièrement bien placé pour donner un avis sur tous les problèmes qui peuvent être soulevés en la matière. L'article 8 du décret précise que le comité doit travailler en liaison étroite avec le contrôleur des dépenses engagées. Ce dernier peut d'ailleurs, soumettre à l'examen du comité, les projets de décrets, arrêtés, décisions, mesures,

contrats soumis au contreseing du Ministère des finances. Les résultats de ce contrôle sont résumés dans un rapport général annuel, adressé au Ministère des finances et communiqué au Président du Conseil, à la Cour des Comptes et au Parlement.

La liaison est ainsi faite entre le contrôle comptable et le contrôle administratif.

Une telle organisation va permettre à la Cour des Comptes d'effectuer désormais un contrôle rapide et efficace de l'exécution du budget.

En effet, la Cour des Comptes dotée de moyens nouveaux, n'attend plus à présent plusieurs années après la clôture de l'exercice pour se voir confier les comptes des ministres. En cours même d'exécution du budget, la Cour exerce à l'heure actuelle le contrôle des opérations effectuées par les ordonnateurs. Cette tâche dévolue à la Cour est entièrement nouvelle et Monsieur le Procureur Général Labeyrie, s'adressant aux conseillers définissait ainsi la nouvelle mission dont est chargée la Cour (1).

« Hier, votre action principale consistait à rechercher les fautes commises par les comptables et à arrêter leurs comptes; ce n'est qu'incidemment que vos regards se portaient sur la gestion administrative que vous pouviez seulement apercevoir à travers la responsabilité des comptables. Demain, ce dont vous vous trouverez chargés, c'est principalement de l'examen direct des actes des administrateurs...

(1) Audience solennelle de la Cour des Comptes du vendredi 16 octobre 1936, au Journal Officiel (Lois et Décrets) 30-10-1936. p. 11.330.

Cette très haute mission vous est confiée. Elle exigera de vous la transformation totale de vos méthodes de travail. Vous n'aurez plus à vous attacher presque uniquement à l'application étroite de dispositions réglementaires de détails, mais surtout à rechercher, non seulement si les administrateurs ont bien suivi les instructions reçues, dans leur esprit plutôt que dans leur lettre, mais également si la volonté du législateur a été respectée et si leur gestion a été conforme à l'intérêt public. Votre contrôle devra s'élever au-dessus du formalisme qui le dirigeait jusqu'ici ».

Cette nouvelle procédure suivie dans l'exercice du contrôle présente deux avantages incontestables. D'une part la Cour procède à un examen rapide et rationnel des mandats qu'accompagnent les pièces justificatives, au fur et à mesure de leur réception, d'où par rapport à l'état de choses antérieur, un gain de temps considérable.

D'autre part ce contrôle est grandement facilité, car il s'effectue sur des opérations classées d'après leur nature, c'est-à-dire par chapitre budgétaire et dans chacun des chapitres par ordonnateur.

Lorsque les membres de la Cour procédaient à l'examen du compte de gestion d'un trésorier payeur général, ils se trouvaient en face d'opérations budgétaires et de trésorerie de toute nature, rangées simplement suivant leur date d'exécution. Désormais les conseillers ont une vue d'ensemble très claire des divers actes d'administration. On peut donc être assuré de l'efficacité que revêtira ce contrôle.

Après la clôture de l'exercice, la Cour compare les résultats de la comptabilité administrative avec ceux de

la comptabilité générale des caisses du Trésor et elle fait déclaration de cette conformité.

Enfin, pour couronner cette réforme, une coordination des contrôles a été réalisée par la loi du 13 août 1936. Cette loi institue à la Cour des Comptes en même temps qu'une quatrième chambre, un comité supérieur de contrôle. Ce comité tire tout d'abord les conclusions auxquelles ont donné lieu l'examen des actes des ordonnateurs. Mais d'autre part, il doit coordonner l'action des comités de contrôle financier créés par le décret du 30 octobre 1935. La liaison est ainsi effectuée entre ces comités attachés à nos ministères et le contrôle exercé par la Cour des Comptes.

Le comité supérieur de contrôle est donc à même de préparer le rapport public, en utilisant les résultats des examens effectués par la Cour elle-même, ainsi que les éléments fournis par les comités de contrôle des différents départements ministériels. Ce rapport est déposé sur le bureau des Chambres par le premier Président en même temps qu'il est présenté au Président de la République. Des relations directes sont donc établies entre la Cour des Comptes et les Assemblées législatives.

Ce renforcement du contrôle a été rendu nécessaire par le développement croissant du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale. Son intervention se produit dans tous les domaines et l'action des administrateurs revêt les formes les plus diverses et les plus complexes. Le Comité supérieur de contrôle, exercera donc une action efficace et bienfaisante sur l'exécution du budget par les directives données aux comités de contrôle financiers.

Cependant nous touchons ici à une lacune qu'on n'a pas voulu combler. La responsabilité des administrateurs n'est toujours qu'un vain mot. Si les textes ont souvent affirmé le principe de la responsabilité civile des ordonnateurs (1), jamais il n'a été possible de la mettre en jeu, principalement par suite de la difficulté à trouver le tribunal compétent. La réforme de la comptabilité publique n'a pas touché à ce problème et nous le regrettons. Sans doute les difficultés à résoudre sont graves mais dans la période actuelle, il faut qu'un ordre rigoureux règne dans l'exécution des opérations budgétaires; or, le contrôle sans sanctions véritablement applicables, risque de n'être qu'un leurre. Le jour où, les administrateurs sauront que leurs fautes seront obligatoirement soumises à des juges entièrement indépendants, on peut être assuré que le budget sera correctement exécuté.

L'œuvre réalisée nous a fait cependant, accomplir des progrès immenses. Le Parlement est désormais saisi du projet de loi de règlement avant le 31 octobre de l'année qui suit le budget. C'est ainsi que le projet de règlement de l'exercice de 1935 a été déposé, cependant avec un peu de retard, le 27 novembre 1936. Il a donc été possible de comparer les dépenses de 1935 avec les demandes de crédit pour 1937. Le Parlement peut donc dans des délais très courts, se prononcer sur la régularité des comptes et voter la loi portant règlement définitif du budget de l'exercice.

(1) Voir : loi du 25 mai 1817 (A. 151-152).

loi du 15 mai 1850 (A. 9).

loi du 10 août 1922 (A. 6).

et dans toutes les lois budgétaires.

Cette mission est encore plus importante que le vote du budget.

« Discuter des prévisions de dépenses, c'est un peu illusoire car les faits nous dominent souvent et les prévisions sont quelquefois démenties par les faits. Au contraire, puisque le rôle essentiel du Parlement est de contrôler les dépenses, il faut mettre à sa disposition les moyens de connaître celles qui ont été réellement effectuées les années précédentes et qui préparent celles de l'année suivante ».

Dans les années qui suivront un large débat s'instituera lors du vote de la loi des comptes. L'administration de chaque ministre sera appréciée et leur responsabilité politique devra être mise en jeu la cas échéant. Alors seulement, la Nation, à qui on demande chaque année des sacrifices de plus en plus lourds, pourra connaître l'emploi de l'impôt qu'elle consent et en contrôler définitivement les comptes.

(1) M. Marcel Régnier. D.P., Chambre, séance du 21-1-1936.

Vu : le Directeur de la thèse,
P.-H. TEITGEN

Vu : le Président de la thèse,
le 22 Janvier 1938,
H. LALOUEL

Vu : Le Doyen de la Faculté de Droit,
le 25 Janvier 1938,
F. SENN

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
L. BRUNTZ

BIBLIOGRAPHIE

- BARÉTY. — La réforme de la comptabilité publique. R.S.L.F. 1933. page 539.
- Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1934 (D.P. Chambre. 1936. A. n° 4593).
- Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1935; 2° approbation de décrets pris en application de l'article 43 de la loi du 30-4-1921 (D.P. Chambre. 1936. A. n° 6576).
- BEAUGUITTE. — Propositions de loi portant modification de l'organisation et des attributions de la Cour des Comptes (D.P. Chambre. 1935. A. n° 5178. 1936. A. n° 356).
- BRUNET (R). — Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1937 (finances) [D.P. Chambre. 1936. A. n° 1276].
- CHÉRON. — Rapport fait au nom de la Commission des comptes définitifs chargée d'examiner le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1934 (D.P. Sénat. 1935. A. n° 630).

- Cour des Comptes. — Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des Comptes le 16-10-1936 (Journal Officiel, Lois et Décrets. 30-10-1936).
- CHICOS (S). — Le contrôle de l'engagement des dépenses publiques. Paris Sirey. 1929.
- DEVILLEZ (H). — Le rôle économique de l'Etat et la réforme de la comptabilité publique. Revue d'Economie Politique. Janvier 1935.
- Direction de la Comptabilité publique. — Circulaire du 14-12-1936, sur l'application des décrets du 1-9-1936.
- DUMONT (Ch.). — Rapport général sur le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930 (D.P. Sénat. 1930. A. n° 110).
- GARDEY (A). — Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1934 (D.P. Sénat. 1935. A. n° 69).
- Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture de crédits spéciaux d'exercices clos et d'exercices périmés (D.P. Sénat. 1935. A. n° 233).
 - Rapport présenté au nom de la Commission des finances du Sénat sur le projet de réforme de la comptabilité publique (D.P. Sénat. 1936. A. n° 543).
 - Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi relatif au report des crédits de l'exercice 1935 à l'exercice 1936 (D.P. Sénat. 1936. A. n° 663).
- GRANSAINES D'HAUTERIVES (de). — Le contrôle budgétaire en Italie. Conférence faite à l'Institut de droit composé, le 30-4-1935 (Annales de finances publiques comparées, tome II).

- La réforme de la comptabilité publique. Conférence faite le 22-12- 1936.
- JACOMET. — Les budgets et le contrôle de leur exécution. Conférences faites à l'Institut de droit composé, les 14 et 21-12 1934 (Annales de finances publiques comparées, tome I).
- JOLY (R). — Le contrôle des dépenses du Ministère de la Guerre. Thèse Paris. 1935.
- MIRIMONDE (de) et DEVILLEZ (H). — Les travaux de la Cour des Comptes. R.S.L.F. 1934. pages 456 et suivantes.
- LABEYRIE (E). — La Cour des Comptes et le contrôle des finances publiques. R.S.L.F. 1933. pages 360 et suivantes.
- Rapport sur la réforme de la comptabilité publique, déposé le 24-11-1933
- Les comptes publics et leur contrôle. Encyclopédie, tome X.
- LACHAPELLE. — La réforme de la comptabilité publique. Revue politique et parlementaire. 10-11-1934.
- LÉOTARD. — Le décret du 31 mai 1862 et la réforme de la comptabilité publique. Thèse. Paris 1935.
- MAUGER (H). — Avis présenté au nom de la Commission des Comptes définitifs sur le projet de réforme de la comptabilité publique (D.P. Sénat. 1936. A. n° 578).
- MAULION. — Avis présenté au nom de la Commission de la réforme de l'Etat sur le projet de réforme de la comptabilité publique (D.P. Sénat. 1936. A. n° 586).
- PETSCHÉ. — Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant institution à la Cour des Comptes d'un Comité supérieur de contrôle financier (D.P. Chambre 1936. A. n° 1055).
- REGNAULT (P). — La réforme générale de la comptabilité publique. Thèse. Paris 1937.

- REUTER. — L'exécution du budget autrichien et son contrôle.
Conférence faite à l'Institut de droit comparé le 20-12-1935
(Annales de finances publiques comparées, tome II).
- SCHMIDT (Jammy). — Rapport présenté au nom de la Commission
des finances de la Chambre sur le projet de loi tendant à la
réforme de la comptabilité publique (D.P. Chambre 1936.
A. n° 436).
- SOCQUET. — La réforme de la comptabilité publique. Paris,
Dunod. 1934.
- TOUZERAY. — Le contrôle des dépenses engagées. Thèse. Paris
1924.
- VILLANFRAY (de). — Le contrôle de l'engagement des dépenses.
Thèse. Rennes 1913.
- XXX. — Le contrôle de l'engagement des dépenses. Revue poli-
tique et parlementaire. 10-9-1922.
-

